

Cita bibliográfica: Romero, J., Brandis, D., Delgado Viñas, C., García Rodríguez, J. L., Gómez Moreno, M. L., Olcina, J., Rullán, O., Vera-Rebollo, J. F., & Vicente Rufí, J. (2018). Aproximación a la Geografía del despilfarro en España: balance de las últimas dos décadas. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 77, 1–51. doi: <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2533>

Aproximación a la Geografía del despilfarro en España: balance de las últimas dos décadas

Approach to the Geography of waste of economic resources in Spain:
balance of the last two decades

Juan Romero 

Juan.Romero@uv.es

*Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local y Departamento de Geografía
Universitat de València (España)*

Dolores Brandis 

dbrandis@ghis.ucm.es

*Departamento de Geografía
Universidad Complutense de Madrid (España)*

Carmen Delgado Viñas 

carmen.delgado@unican.es

*Departamento de Geografía, Urbanismo y Ordenación del Territorio
Universidad de Cantabria (España)*

José-León García Rodríguez 

jleongar@ull.edu.es

*Departamento de Geografía e Historia
Universidad de la Laguna (España)*

María Luisa Gómez Moreno 

geolugom@uma.es

*Departamento de Geografía
Universidad de Málaga (España)*

Jorge Olcina 

jorge.olcina@ua.es

*Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física
Universidad de Alicante (España)*

Onofre Rullán 

orullan@uib.es

*Departament de Geografia
Universitat des Illes Balears (España)*

José Fernando Vera-Rebollo 

JF.Vera@ua.es

*Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas
Universidad de Alicante (España)*

Joan Vicente Rufí 

joan.vicente@udg.edu

*Departamento de Geografía
Universitat de Girona (España)*

Resumen

Este trabajo pretende ser una primera aproximación a la dimensión del despilfarro de recursos públicos en infraestructuras en España desde 1995 hasta la actualidad en los distintos niveles de gobierno. A partir de algunas precisiones sobre los conceptos de despilfarro y corrupción, se analiza, de una parte, la inversión y los sobrecostos en infraestructuras innecesarias impulsadas y ejecutadas por la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias, y de otra, infraestructuras, proyectos, eventos e inversiones fallidas, vacías o infrautilizadas acometidas por las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales. Se abordan los déficit de marco institucional y de gobernanza territorial y se sugiere una posible agenda de reformas a partir de unas conclusiones generales.

Palabras clave: infraestructuras; despilfarro; capitalismo clientelar; España.

Abstract

This work is a first approximation to the dimension of the waste of public resources in infrastructures in Spain from 1995 to the present in the different levels of government. It differentiates between waste and corruption. Waste as the investment and extra costs undertaken for unnecessary infrastructures is analysed. Both for central government and for regional and local governments in relation to their competences, and on the other hand, infrastructures, projects, failed and empty or underutilized investments and events undertaken by the Autonomous Communities and local governments. The limitations and misuse of the institutions and the territorial governance is signaled with some proposals for a reform agenda.

Key words: infrastructures; waste; crony capitalism; Spain.

“Nada es más despilfarrador que hacer con gran eficacia lo que es totalmente innecesario” (P. F. Drucker)

“Vivimos en un mundo en que no son las cosas las que necesitan cajas, sino las cajas las que se anticipan a urgir la producción de cosas que las llenan [...]” (Rafael Sánchez Ferlosio)

1 Introducción

Durante la última década ha aumentado de forma significativa la percepción ciudadana sobre los niveles de corrupción política en España, sin embargo se ha prestado menos atención al despilfarro de recursos públicos. Pese a que distintos medios de comunicación también se han ocupado durante estos años de numerosos casos de despilfarro, la percepción sobre esta importante cuestión no es la misma que en el caso de la corrupción. Como mucho el despilfarro se asocia o se identifica en ocasiones con la corrupción cuando esta asociación no siempre es acertada. Tampoco merece el mismo tratamiento jurídico puesto que el despilfarro, como tal, no se considera delito en nuestro ordenamiento. Sin embargo, creemos que esta cuestión merece atención también desde la Geografía por su dimensión (geo)política, económica, social, territorial y medioambiental.

A juicio de los expertos, los efectos de la grave recesión, seguida de una agenda de importantes recortes sociales, junto a la aparición de centenares de casos de corrupción desvelados o investigados, puestos a disposición de los tribunales de justicia y recogidos por los medios de comunicación, ha contribuido a que la mayoría de ciudadanos perciba la corrupción como nuestro segundo problema colectivo (CIS, Barómetro 2017). En este sentido hacemos nuestros los trabajos recientes de expertos que investigan si la percepción actual guarda relación directa con la importancia real de la corrupción política en la actualidad o si en realidad se trata de actividades

delictivas que ocurrieron en el pasado reciente, en especial durante la etapa de mayor desarrollo de la burbuja asociada a los procesos de urbanización y construcción residencial, y sus implicaciones sociales y políticas (véase, por todos, Villoria, 2015; Villoria, Jimeno & Tejedor, 2016; Alcalá & Jiménez, 2017). Remitimos también a estudios que analizan los posibles efectos económicos y reputacionales que la corrupción política haya podido ocasionar, dentro y fuera de España, en especial en los aspectos considerados *hard*: calidad institucional, entorno institucional eficaz, uso eficiente de recursos públicos, ética y transparencia (Real Instituto Elcano, 2017).

Este trabajo, fruto de la investigación de un amplio colectivo de geógrafos españoles de distintas universidades, centra la atención en disponer de una primera aproximación a la dimensión del despilfarro de recursos públicos desde 1995 hasta la actualidad en aquellos ámbitos de las políticas públicas que han movilizado la mayor parte de la inversión pública en los distintos niveles de gobierno, incluyendo también la parte de cofinanciación de proyectos procedente de la Unión Europea.

Concretamente analizamos, de una parte, la inversión en infraestructuras impulsadas y ejecutadas por la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias (básicamente ferrocarriles, autopistas y autovías, puertos y aeropuertos y desaladoras), y de otra, infraestructuras, proyectos, eventos e inversiones fallidas, vacías o infrautilizadas acometidas por las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales, así como sobrecostes, rescates o asunción de deudas contraídas, en su caso, que muchos de esos proyectos hayan llevado aparejados. Hablamos de infraestructuras, equipamientos culturales o científicos, parques y ciudades temáticas o inversiones para acoger grandes eventos. En todos los casos a partir de cantidades comprometidas superiores a los 10 millones de euros. No se incluye por tanto la totalidad de las inversiones, salvo algún ejemplo muy significativo de sobrecoste en alguna inversión en hospitales o centros educativos por su desproporcionado volumen de gasto público, pero entendemos que puede ayudar a disponer de una primera idea de conjunto sobre el alcance del problema y una cierta perspectiva territorial. No obstante, el trabajo se ha concebido como una primera aproximación inicial, un texto abierto que invita a proseguir con futuras investigaciones dada la complejidad de su estudio, los problemas metodológicos que plantea y la escasez de información oficial actualmente disponible.

Consideramos el despilfarro no solo muy relevante a la hora de analizar deficiencias institucionales en el proceso de toma de decisiones o en términos económicos, sino que ha probablemente comprometido mayor volumen de recursos públicos, ahora ociosos o infrautilizados, que la corrupción política. En determinados periodos, como el del *boom* económico 2000-2008, puede haber comprometido, de acuerdo con nuestras estimaciones iniciales, cantidades próximas al 20 % del PIB. Un extraordinario volumen de recursos públicos que, de haberse utilizado de acuerdo con otros criterios, prioridades y finalidad, además de haber contribuido a mejorar en algunos de

nuestros mayores déficit, tales como calidad institucional, deficiente gobernanza territorial y bajos niveles de eficiencia y rentabilidad social de muchas inversiones públicas, hoy nos permitiría afrontar los grandes desafíos que nos aguardan mucho mejor equipados.

En las páginas que siguen abordamos, en primer lugar, algunas precisiones sobre los conceptos de despilfarro y corrupción. Una cuestión nada sencilla puesto que puede prestarse a interpretaciones muy alejadas del ánimo que inspira este trabajo, pero necesaria; en segundo lugar, se hace un balance de los proyectos impulsados por las diferentes administraciones que entendemos han significado un despilfarro de recursos públicos atendiendo tanto a su infrautilización como a los sobrecostes; en tercer lugar, se analizan los problemas de gobernanza territorial y déficit institucionales que ayudan a entender un volumen de despilfarro que estimamos superior a los niveles de otros países de nuestro entorno, así como sus implicaciones, y finalmente se incluyen una propuestas de mejora y unas conclusiones generales.

2 Despilfarro (y corrupción). Definiciones, medición y sus limitaciones

El despilfarro significa estrictamente la falta de eficiencia, esto es, la ejecución de tareas a un coste mayor al mínimo posible, supone una disminución del PIB o un incremento de los costes operativos para conseguir el mismo PIB. Esta disminución se explica puesto que con los mismos *inputs* productivos se podría conseguir una cantidad mayor de *output* o con menores costes el mismo *output*. El despilfarro tiene que ver con la productividad total de los factores puesto que, de alguna manera aproxima el funcionamiento eficiente de una economía. En términos operativos, comparando la brecha entre la productividad total de la economía española *versus* otras economías más eficientes obtenemos una medición general del despilfarro o de la ineficiencia general (y relativa) de la economía. Es evidente que el resultado de la brecha que, a continuación, computamos, es superior al “despilfarro público”, en el que se centra este trabajo. Todo despilfarro público implica ineficiencias y sobrecostes pero las ineficiencias también se producen en el sector privado. Por tanto, el cómputo de la brecha nos da un techo del despilfarro público.¹

La relación entre despilfarro público y productividad parece importante. Y también parece importante distinguir entre despilfarro público y corrupción. Toda corrupción implica despilfarro público esto es, ineficiencias y sobrecostes, pero no todo, ni mucho menos, el despilfarro público es corrupción.

1 De manera simplista podríamos deducir que puesto que el sector público es aproximadamente el 50 % del total de la economía, la mitad de la brecha corresponde al sector público y la otra mitad al sector privado. La propuesta operativa de medir el despilfarro público bajo la brecha de productividad general de la economía tiene el aspecto, a veces, no resaltado u oscurecido de que la inversión pública no tiene relación con la productividad. Que el despilfarro o las ineficiencias del sector privado tienen que ver con la productividad es mucho más del dominio público (y está más claro).

La corrupción es la utilización, con medios ilegales o cuanto menos legales, del sector público para beneficio privado. Las formas más devastadoras de corrupción incluyen la desviación y el propio robo de fondos de programas públicos; el daño causado por tramas criminales organizadas para saquear presupuestos públicos y las prácticas desplegadas por empresas e individuos que pagan sobornos para conseguir contratos o para evitar las regulaciones sobre un amplio abanico de políticas públicas que pretenden beneficiar a todos los ciudadanos es muy elevado. Así pues, toda corrupción genera ineficiencias que se traducen en los sobrecostes (y, por tanto, en reducciones de la productividad) del despilfarro público.

El despilfarro, como actuación ineficiente desde la perspectiva económica, es el fenómeno general en el que se incardina la corrupción en su vertiente económica. El despilfarro es una actuación, por parte del sector público y/o privado, que casi siempre conlleva sobrecostes respecto a un funcionamiento eficiente (pueden existir actuaciones innecesarias sin sobrecostes, pero no es habitual). Y existen dos maneras de “despilfarro”, una que, efectivamente es corrupción —cuando la práctica se hace al margen o contra la ley y la norma— y otra que tiene que ver con falta de eficiencia de la actuación pública o en la actuación privada. Esta última práctica no opera fuera de la ley.²

Aunque, por razones obvias, la corrupción no se puede medir (solo podríamos disponer de aproximaciones de forma parcial a través de sentencias judiciales),³ sí existe amplia coincidencia en aceptar que ejerce una gran influencia en aspectos fundamentales como la confianza en las instituciones públicas y la calidad de la democracia, la desigualdad, la economía sumergida, la innovación, la productividad, la competencia y el crecimiento económico. Por tanto, podemos aseverar que la medición que sigue del “techo” del despilfarro público incorpora lo que sería atribuible a la corrupción (sin desgraciadamente tener una aproximación rigurosa a cuánto de lo uno-corrupción- hay en lo otro-despilfarro).

En términos cualitativos, para el caso concreto de España, sabemos:

- a) Que existe un problema muy serio de corrupción política casi sistémica, estructural y que viene de lejos. Estamos ante una versión de capitalismo de amigos (*crony capitalism*) (Palafox, 2017) o de “capitalismo políticamente garantizado” (Sebastián, 2017) donde unas élites a partir de redes

2 El Tribunal de Cuentas lo ha definido como “erráticas decisiones políticas” ajenas al ámbito penal (Hernández, 2014). Sin embargo, no se nos escapa que impulsar y financiar megaproyectos que sólo se justifican por la rentabilidad para las empresas adjudicatarias de la obra y no por la explotación posterior a su inauguración, es una forma de despilfarro que a nuestro juicio no debería ser ajena al ámbito penal.

3 Observadas las sentencias judiciales firmes en el año 2016 y 2017 de casos estrictos de corrupción se obtienen unos totales en euros que sólo podemos catalogar de “ínfimos”, por lo que no hemos escogido esta vía ni como aproximación ilustrativa.

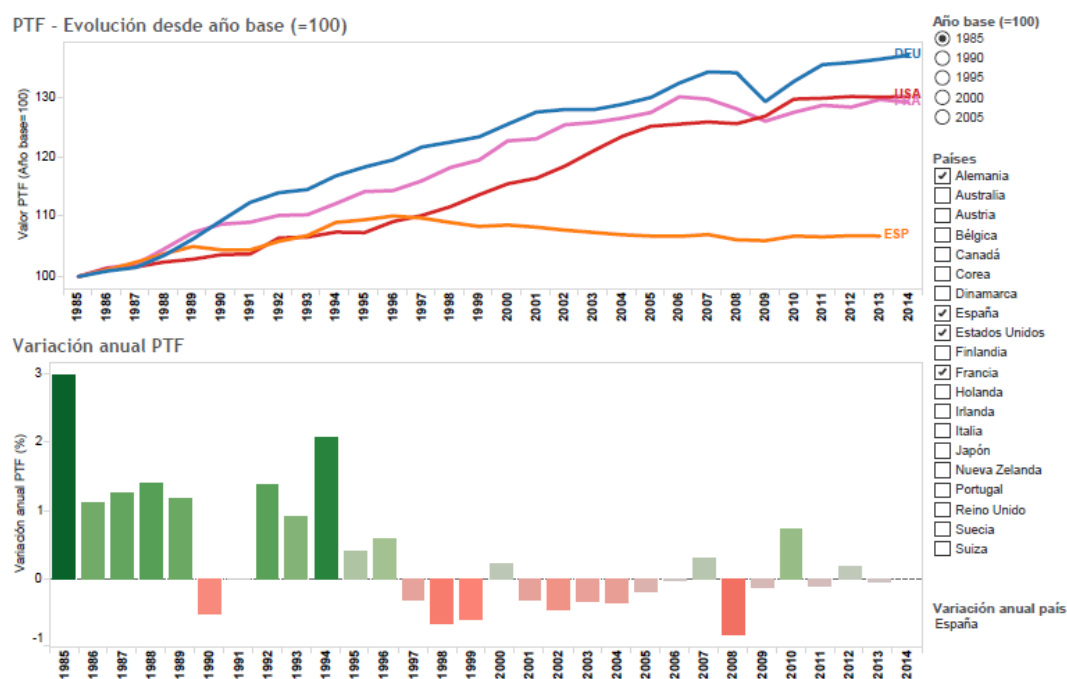
informales han consolidado un modelo en el que el amiguismo sigue siendo un rasgo muy característico.

- b) Que el modelo extractivo y de captura de las instituciones públicas se ha sofisticado con el paso del tiempo pero, en lo esencial, es idéntico al descrito en los primeros años de la década de los noventa (Pradera, 2015).
- c) Que una minoría privilegiada se ha dedicado a saquear de forma sistemática, organizada y generalizada con prácticas muy nocivas para el conjunto de la sociedad. Se trataba de aprovecharse de los presupuestos públicos, vía adjudicaciones amañadas o autorización de sobrecostes injustificables, allí donde fuera posible: construcción de grandes infraestructuras, escuelas, hospitales, centros culturales o deportivos... cualquier programa que dispusiera de recursos públicos o cualquier departamento o empresa pública que tuviera capacidad de endeudarse ha servido para ese propósito. Recientes procesos judiciales sustanciados o en curso son buena muestra de la existencia de algunas de estas redes criminales ahora conocidas.
- d) Que, hasta donde sabemos, la corrupción pública está muy arraigada en la escala local y regional donde residen competencias tan importantes como urbanismo y ordenación del territorio. Desde el importante trabajo sobre la geografía de la corrupción urbanística en España entre 2000 y 2010 (Jerez et al., 2012), hasta las aportaciones más recientes, todas subrayan esta característica. Pero no disponemos todavía de investigaciones que proporcionen una idea aproximada de la verdadera dimensión de estas prácticas en la Administración General del Estado y falta todavía mucha información contrastada sobre la dimensión de la corrupción pública en la escala regional y local.
- e) Que no ha existido clara voluntad política de erradicar el problema (Grupo de Estudios de Política Criminal, 2007). Investigaciones posteriores valoran los progresos pero, a la vez, indican el todavía largo recorrido que nos aguarda en el terreno normativo (Jareño, 2015; Jareño y Doval, 2015). La colonización, hasta ahora, de determinados órganos de control y la influencia decisiva en la composición de otros órganos por parte de los dos grandes partidos, permite poder hablar para el caso español de un proceso de *cartelización* de los partidos políticos, bien estudiado por los profesores Katz y Mair (2012).
- f) Que existe una gran desconfianza interpersonal y un fenómeno muy persistente de desafección institucional (Villoria & Jiménez, 2012). Y esta es una cuestión esencial porque de la superación del actual estado de opinión dependerá la mejora de la calidad institucional y de la eficiencia.

En términos cuantitativos, ¿cómo medir la ineficiencia/despilfarro/corrupción en España? Los economistas miden la eficiencia económica mediante una variable denominada productividad total de los factores. La producción económica se realiza utilizando factores económicos como el capital y el trabajo, pero la aportación del capital y del trabajo en términos directos no es lo único con lo

que contribuye a la producción económica. Lo que podemos definir de manera un tanto amplia como la “calidad” de los factores productivos es otro elemento fundamental para la producción económica. La definición es amplia, porque a medida que se desarrolla la economía, los factores productivos se hacen más complejos, tanto el capital como el trabajo se cualifican y diversifican y aparecen elementos o variables como la información, el conocimiento, el saber hacer y las instituciones creadas para la mejor organización de la vida económica y social que afectan notablemente la producción económica. Y lo que sí se sabe con precisión es medir la aportación de todos esos elementos que se sintetiza con la expresión “calidad” o también “eficiencia” de los factores productivos. Podemos observar en la figura siguiente la evolución desde 1985 de esta “eficiencia” de la que hablamos en un número de países europeos, en Estados Unidos y en España. En la parte superior de la Figura 1 están las evoluciones de la productividad total de los factores desde 1985 hasta la actualidad para un número de países y tomando el 1985 como año base con valor 100. En la parte inferior se representa la evolución de la productividad total de los factores para la economía española.

Figura 1. Evolución de la PTF en los países de la OCDE (1985-2014)



Fuente: Collado (2016)

Puesto que hemos visto que la corrupción y el despilfarro suponen, desde la perspectiva económica, claras ineficiencias y sobrecostes y se relacionan negativamente con variables clave de “eficiencia” como la innovación, no parece descabellado aproximar su medición mediante la variable que estima la eficiencia general de la producción, como es la productividad total de los factores.

El cómputo que sigue es para el caso español. Téngase en cuenta que los resultados que obtenemos no son, en sentido estricto, referentes a la corrupción. Pero sí son una aproximación bastante adecuada a la “ineficiencia” operativa de la economía española. Y, por lo tanto, aproximan mejor la variable “despilfarro”, en cuanto que ésta es, según hemos definido, una variable de “ineficiencia”. Evidentemente, los resultados que vamos a obtener también incluyen las ineficiencias exclusivas del sector privado.

Por otra parte, la magnitud que obtenemos es una magnitud comparada. El procedimiento que adoptamos consiste en buscar la “brecha” de ineficiencia de la economía española en relación a un conjunto de países que estimamos operan en una frontera de eficiencia superior a la española y son economías como podría ser la española. Es decir, son una base de referencia real y posible. Podríamos, en cambio, haber elegido una referencia “óptima”, la de los mejores o incluso una referencia mejor que la de los mejores porque evidentemente cualquier país tiene ineficiencias. En la realidad no existe el país de “ineficiencia cero”, por eso hemos elegido un referente —que es un grupo de países— que entendemos real y posible. Pero este pragmatismo, pensamos que eficaz, muestra que los resultados están más próximos al suelo que la realidad. La realidad de la ineficiencia, despilfarro y corrupción en su efecto en la economía española es con seguridad mayor. Pero de momento ésta, la calculada a continuación, parece una medida bastante aproximada y dada su envergadura debería obligar a los poderes públicos a buscar su reducción (por no decir eliminación) con mayor énfasis.

Todos los datos se han obtenido de las estadísticas de la OCDE (2018). Ha sido necesario utilizar una fuente internacional para tener datos homogéneos de producto interior bruto, capital, trabajo, productividad total de los factores o multi-productividad, horas y ocupados.

El método consiste en obtener la brecha entre la productividad multifactorial de España y del grupo de referencia (formado por Finlandia, Francia, Irlanda y Estados Unidos). A partir de esa brecha, se obtiene un producto interior bruto por hora (que es la medida más exacta de la productividad primaria) alternativo para España: el producto interior bruto que se habría obtenido si España no hubiera tenido “brechas de productividad”. Y expresamos ese resultado en términos de dólares (porque el origen y la homogeneización internacional de los datos se presentan en dólares), así como en euros y también en porcentaje del PIB.

Las tablas siguientes sintetizan lo hasta aquí afirmado. La Tabla 1 presenta en distintos periodos, el crecimiento del producto interior bruto por hora trabajada. Se observa cómo la economía española desde 1985 hasta la actualidad ha tenido un crecimiento de la productividad horaria, en términos constantes, inferior al grupo de referencia (también lo hemos calculado para el periodo 1971-1984 y en ese periodo, en cambio, el crecimiento de la productividad horaria en España fue mayor que el del grupo de referencia).

Tabla 1. Crecimiento del PIB por hora trabajada. Distintos años

	Δ PIB por hora, constantes		
	1985–1995	1996–2007	2008–2016
Grupo de referencia	2,64	2,16	1,73
España	1,58	0,30	1,54

Fuente: Collado (2016)

Los resultados relativos a la brecha en la multi-productividad vienen expresados en la Tabla 2:

Tabla 2. Brecha en la productividad total de los factores. Distintos años

	1985–1994	1995–2007	2008–2016
A: Grupo de referencia: Francia, Finlandia, Alemania, Irlanda, USA	1,81	1,73	0,18
España	1,17	-0,09	-0,05
España-A	0,64	1,81	0,24

Fuente: Collado (2016)

Ahora utilizamos los datos de la productividad total de los factores que hubiera tenido España sin brecha (España-A, en la Tabla) y el nuevo crecimiento del PIB por hora figuraría en la siguiente Tabla 3:

Tabla 3. Estimación de productividad total de los factores de España sin brecha de productividad y crecimiento del PIB por hora. España y grupos de países de referencia. Varios años

	Δ PIB por hora, constantes		
	1985–1995	1996–2007	2008–2016
Grupo de referencia	2,64	2,16	1,73
España sin brecha	2,21	2,12	1,78

Fuente: Collado (2016)

Finalmente, calculamos ese nuevo crecimiento y la diferencia entre el nuevo crecimiento y el viejo (el real, el que ha sido, con brecha) es *la medida de la ineficiencia/despilfarro/corrupción* (Tabla 4):

Tabla 4. Estimación de la magnitud de la ineficiencia/despilfarro/corrupción en España. Varios años

	1985–1994	1995–2007	2008–2016
La brecha en dólares constantes. Miles	39 875 380	253 619 461	43 401 839
La brecha en euros corrientes. Miles	15 217 135	147 732 943	31 556 686
PIB constante promedio. \$ base 2010	875 542 568	1 257 285 375	1 467 064 189
PIB corrientes promedio. Euro. Miles	322 577 218	744 475 333	1 065 577 875
% brecha sobre PIB \$ constante	4,6	20,2	3,0
% brecha sobre PIB euros corrientes	4,7	19,8	3,0

Fuente: Collado (2016)

En síntesis, el periodo 1985–1995 muestra que se “dilapidaron” en ineficiencias (en donde, sin duda, se incluye el valor económico de la corrupción) 15 217 millones de euros o cerca de un 5 % del PIB. En el periodo del llamado boom económico o la década dorada (1996–2007), la magnitud del despilfarro alcanza un 20 % del PIB en un periodo en el que el crecimiento, según las medidas estándares, fue muy alto. Pero, como se observa, en este período de crecimiento económico acelerado en el que estimamos un despilfarro (ineficiencias y corrupción) de 147 732 millones de euros, no es posible determinar con exactitud, el monto preciso de esta cantidad que es atribuible directamente a la corrupción. Finalmente, en el periodo que va desde el inicio de la crisis económica hasta ahora, se puede cifrar la ineficiencia y el despilfarro en un 3 % del PIB, o unos 31 556 millones de euros. Con otro enfoque, Alcalá y Jiménez estiman incluso el impacto causal de la calidad de la gobernanza sobre la economía y su impacto potencial en España, y la conclusión a la que llegan los autores es tan revelador como coincidente: “...una elevación de la calidad institucional hasta el nivel que le correspondería, dada la productividad actual del país, podría permitir incrementar el PIB en algo más de un 20 %” (Alcalá & Jiménez, 2017, pp. 45-46).

3 Geografía del despilfarro en infraestructuras en España

En un reciente trabajo la Comisión Nacional de los Mercados y de Competencia (CNMC) estimaba que unos 47 500 millones de euros anuales (un 4,7 % del PIB) eran consecuencia de los sobrecostes ocasionados por un deficiente sistema de contratación pública que no garantiza la competencia (CNMC, 2015). De otra parte, diversos informes elaborados por la Comisión Europea (2013) y el Parlamento Europeo (2016) proporcionan igualmente estimaciones sobre el peso de la corrupción en los presupuestos públicos. La primera conclusión que cabe colegir de la lectura de los informes citados es que, más allá de la necesaria distinción entre sobrecoste y corrupción, carecemos todavía de criterios metodológicos robustos y comparables para disponer de una visión más adecuada sobre cuánto supone el despilfarro en las inversiones públicas. La disparidad de estimaciones indica que debemos disponer de estadísticas y acceso a la información oficial sobre niveles de ejecución (presupuesto inicial y final de las obras y proyectos presentados de forma desagregada) facilitada por los organismos públicos contratantes e informes de evaluación *ex post*.

De ese modo se podrá profundizar mucho más en la necesaria distinción entre sobrecostes e inversiones fallidas o de dudosa utilidad. Así como entre sobrecoste y rentabilidad social. Entendemos que es la única manera de no incurrir en estimaciones erróneas y lecturas equivocadas. Y al menos en España esta información no está disponible para investigadores. Téngase en cuenta, por ejemplo, que pueden existir inversiones con elevados sobrecostes pero con rentabilidad social y a la inversa, inversiones sin sobrecostes pero que tengan escasa o nula rentabilidad social. Es innegable que hay muchos casos en los que las administraciones han promovido obras innecesarias o programadas al margen de criterios de rentabilidad social (en este

trabajo se incluyen un buen número). Y también casos en los que se haya querido favorecer a determinadas empresas e incluso que algunas inversiones hayan sido concebidas sobre todo para favorecer a empresas constructoras. Pero el sobrecoste en muchos casos deriva de sistemas de contratación que fuerzan a las empresas a concursar a la baja y más tarde hacen figurar como costes añadidos aquello que, en realidad, debería haber figurado en el presupuesto inicial. Otros sobrecostes, como los financieros, proceden en ocasiones de dificultades de financiación, aspecto especialmente significativo en el transporte público. Con ello queremos subrayar no solo las dificultades de acceso a la información o metodológicas de orden general, sino la necesidad de afinar mucho más en ulteriores investigaciones para disponer de un cuadro general que permita deslindar la gran variedad de situaciones. Es evidente, a modo de ejemplo, que no son comparables casos como los del aeropuerto de Lleida, la línea 9 de Barcelona o la terminal 4 de Barajas por mucho que estas dos últimas inversiones hayan tenido sobrecostes muy importantes. En el primer caso podría discutirse acerca de su conveniencia; en los otros casos, en cambio, hablamos de infraestructuras completamente necesarias pese a los elevados sobrecostes.

Desde que Flyvbjerg publicara sus primeras investigaciones seminales sobre la existencia de sobrecostes en infraestructuras de transporte sabemos que es una característica generalizada (Flyvbjerg et al., 2003). España no es por tanto ninguna excepción, como tampoco lo es cuando se trata de analizar otro tipo de grandes inversiones, ejemplos de mal gobierno o simple incuria, que finalmente hayan podido resultar fallidas o de muy dudosa utilidad para la comunidad. Un trabajo también seminal de Ganuza da noticia de que al analizar los modificados o sobrecostes en las grandes obras públicas llevadas a cabo por el Ministerio de Fomento en 1994 (el autor señala que no hay noticia de que esa base de datos se haya mantenido) destacaban dos conclusiones bien significativas: el 77 % de las obras presentaba sobrecoste. El sobrecoste medio era del 14 % y más de un tercio de las obras tenía un sobrecoste entre el 19 y el 20 % (Ganuza, 2010). Desde entonces, las investigaciones sobre la inversión en infraestructuras en España y su escasa rentabilidad social permite disponer de sólidas conclusiones (Albalade, Bel y Fageda, 2015; VVAA, 2015).

Coincidimos con la reflexión de Oriol Nel·lo, cuando alerta de los riesgos que implica contribuir a “fomentar el descrédito genérico sobre las actuaciones del sector público al atribuirle la exclusividad en el despilfarro de recursos, como si en los últimos tiempos el sector privado no hubiese incurrido a menudo en la misma falta, con costes económicos, sociales y ambientales seguramente más elevados; o el riesgo de cuestionar también de manera genérica la inversión en infraestructura y en obra pública” (Nel·lo, 2015). Conviene subrayar que en materia de despilfarro (de suelo, energía, alimentos...) los privados tienen un papel mucho más relevante que el sector público. Pero, al estilo del “viaje” realizado por Antonio Fraschilla por las grandes obras abandonadas, incompletas o inútiles en la Italia actual (Fraschilla, 2015), las consideraciones

anteriores no deben constituir excusa para no subrayar el hecho de que el nivel de despilfarro de recursos públicos es importante. En las dos últimas décadas, de acuerdo con nuestras primeras estimaciones, las administraciones públicas han comprometido más de 81 000 millones de euros en infraestructuras innecesarias, abandonadas, infrautilizadas o mal programadas. Una cantidad que puede superar los 97 000 millones en un futuro próximo si se suman las obligaciones ya adquiridas. Con sobrecostes en muchos casos desproporcionados o muy superiores a los niveles medios estimados por Flyvbjerg o por algunos informes elaborados por organismos de la Unión Europea. En definitiva, pese a los innegables progresos, arrastramos un problema importante que es fuente de un elevado grado de ineficiencia superior a la media de los países de nuestro entorno. Y como defensores del sector público creemos obligado denunciar excesos y reclamar mayor rigor.

En la parte anterior ya señalamos los problemas de medición, de ahí que hayamos sugerido a través de datos homogéneos de la OCDE una estimación general mediante la variable que mide la eficiencia general de producción, como es la productividad total de los factores. En esta parte nos proponemos avanzar algunos resultados referidos específicamente a nivel de despilfarro en España en el periodo 1995–2016 pese a las limitaciones metodológicas y de acceso a información primaria señaladas. Es por ello que los resultados que aquí se proporcionan en forma de primera aproximación, han tenido que ser recopilados a partir de fuentes muy variadas. Buenos informes elaborados por medios de comunicación y webs monográficas sobre despilfarro (en especial la excelente información contenida en despilfarro.com ha sido de gran ayuda), documentación proporcionada por responsables públicos de distintos gobiernos y miembros de parlamentos, información contenida en sumarios judiciales, informes elaborados por Tribunales de Cuentas, tanto europeo y estatal como regionales, memorias económicas sobre viabilidad de proyectos y eventos, y otra información oficial disponible. Al tratarse de fuentes que no son uniformes ni sistemáticas ello plantea problemas metodológicos, pero creemos que en el caso español no será posible avanzar mucho más si se pretende ofrecer un panorama general. Solo será posible hacerlo, y no sin dificultad, a partir del estudio de proyectos y actuaciones concretas.

Se ha procurado incluir aquellos proyectos y eventos con presupuesto inicial de adjudicación superior a los 10 millones de euros (en los tres niveles de gobierno, estatal, regional y local) que en la actualidad permanecen cerrados o en desuso, aquellos otros que están infrautilizados (capacidad de vehículos, pasajeros o mercancías respecto a previsiones iniciales, actuaciones deportivas, eventos culturales), aquellos que han supuesto sobrecostes desproporcionados, y finalmente proyectos que han tenido que ser rescatados por los poderes públicos que han debido asumir sus deudas. Excepcionalmente se incluyen algunos proyectos ejecutados que aunque puedan considerarse un despilfarro porque se ha demostrado que no era una inversión prioritaria, por ejemplo en ferrocarril, están en funcionamiento. Con ello queremos significar que nuestra estimación de en torno a 81 000 millones de euros comprometidos de forma inadecuada en

España durante el periodo 1995–2016 es a nuestro juicio inferior a las cantidades realmente malgastadas. En primer lugar, porque solamente se han seleccionado determinadas áreas que a continuación se indican; en segundo lugar, porque no se incluyen todos los proyectos fallidos e inútiles con presupuesto inferior a 10 millones de euros; y en tercer lugar, porque hay compromisos de gasto público en actuaciones innecesarias o con sobrecostes elevados, ya acabadas, que suponen en torno a 20 000 millones de euros adicionales en los próximos años.

La información la hemos resumido inicialmente en una tabla general (Tabla 5) para posteriormente ofrecer mayor detalle sobre los ámbitos más importantes de inversión pública, diferenciando aquellas áreas que son competencia del gobierno central y las que corresponden a inversiones promovidas por las CCAA y/o los gobiernos locales en su ámbito de competencias. También se incorpora, a modo de ejemplo y donde ha sido posible, información adicional referida tanto a determinadas áreas de gasto del gobierno central como de algunas de las Comunidades Autónomas que registran mayor volumen de gasto público comprometido de forma inadecuada.

De acuerdo con nuestras estimaciones, la tabla general es la siguiente:

Tabla 5. Estimación del gasto público en infraestructuras en España comprometido de forma inadecuada (1995–2016). Millones de euros

Administración central	45 920,5	
Cataluña	9160,5	en total (18 233,5)
Comunidad de Madrid	7723,1	en total (15 013,1)
Comunidad Valenciana	5936,0	
Asturias	2380,1	
Andalucía	2657,2	
Aragón	2978,0	
Castilla la Mancha	1530,0	
Galicia	844,0	
Castilla-León	368,9	
Comunidad de Murcia	251,2	
Baleares	250,0	
País Vasco	175,0	
Cantabria	127,8	
Canarias	89,5	
La Rioja	108,0	
Navarra	106,0	
Extremadura	13,4	
TOTAL	80 526,6 (96 889,6)	

Fuente: elaboración propia

3.1 Despilfarro y sobrecostes en las infraestructuras competencia de la Administración General del Estado

La mayor parte de los estudios que abordan la corrupción en España coinciden en señalar que ésta ha tenido mucha relevancia en las escalas regional y local. Nosotros compartimos esta conclusión a la espera de poder disponer de más información referida no tanto a número de casos de episodios de corrupción de las que hemos tenido noticia hasta ahora, sino a volumen de recursos públicos saqueados de forma ilegal en ámbitos competenciales del gobierno central. Dicho en otros términos, todavía no sabemos cuántos Acuamed se han producido y qué volumen de recursos se han entregado de forma ilegal a las direcciones centrales de los partidos políticos desde las grandes empresas. Tal vez no lo sepamos nunca. En cambio, sí disponemos de información que permite ofrecer una visión general de los recursos públicos comprometidos, a nuestro juicio, de forma inadecuada desde los ministerios inversores y desde las agencias y empresas públicas que dependen de la Administración General del Estado. Básicamente vía sobrecostes, construcción de infraestructuras abandonadas o innecesarias en detrimento de otras que hubieran tenido mayor rentabilidad social y económica. En este caso hemos recopilado información sobre las áreas siguientes: Líneas de Alta Velocidad (en adelante, LAV), autopistas y autovías, puertos y aeropuertos, desaladoras, trasvases y almacenes subterráneos de gas natural.

A) Red de Alta Velocidad

Si se accede a la página web de Marca España —que se define como una “política de estado” que tiene como objetivo “mejorar la imagen del país”— se puede leer como titular del apartado de infraestructuras: “El país de la alta velocidad” (Marca España, 2017). Y es que, en efecto, la política de inversión en LAV ha sido una de las tarjetas de presentación internacional de España. Reiteradamente responsables políticos o técnicos recuerdan que el país es el segundo del mundo en kilómetros de red de alta velocidad (LAV) con 3143 km (según Adif), tan solo por detrás de China.

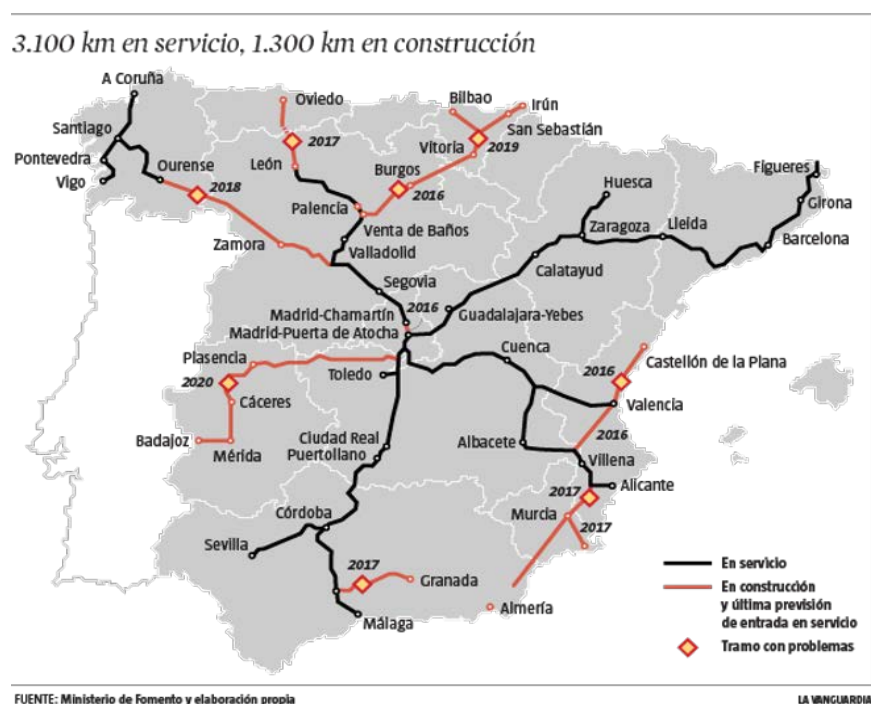
Además, como enfatiza la web, el despliegue de dicha red ha permitido un desarrollo tecnológico y empresarial extraordinario, que ha hecho de este clúster una punta de lanza exportadora. Adif lo expresaba así: “[...] La Alta Velocidad Española cumplió dos décadas el año 2012, como líder mundial en longitud de red, modernidad, versatilidad de flota, velocidad comercial y puntualidad. Veinte años han permitido a España desarrollar, posiblemente, el ferrocarril de alta velocidad más moderno y avanzado del mundo”.

Sin embargo, más allá del discurso oficial de éxito y modernización, la Figura 2 que se muestra a continuación es inexplicable si se atiende a criterios de eficiencia económica y rentabilidad social. No ha importado tanto la economía y el interés de los ciudadanos como la política y una determinada visión, más que discutible, del modelo de Estado (Albaladejo & Bel, 2011; Bel, 2015;

Boira, 2017). Desde la inauguración de la línea Madrid-Sevilla en 1992, el despliegue de la AV ha ido asociado a debates y polémicas sobre los criterios de definición y priorización de un gran proyecto de estado que deja, por ejemplo, el trascendental Corredor Mediterráneo relegado ante otros trayectos de dudosa o muy menor rentabilidad social y económica. Y la consideración de despilfarro, salpicado de casos de corrupción, ha acompañado desde el inicio decisiones y actuaciones.

Y no se está hablando de un tema menor. Por su impacto directo e inducido y por el volumen de recursos que moviliza, se puede considerar la “cuestión” de la AV como uno de los temas geopolíticos más claros y determinantes del Estado en las últimas décadas. En torno a ella se definen relaciones centro-periferia, lógicas radiales en detrimento de una concepción en red, el papel de las élites políticas y económicas, la integración en las grandes estrategias territoriales continentales y sus ejes ferroviarios y visiones sobre la organización territorial. La sucesión de cuatro planes de infraestructuras en 30 años pone de manifiesto tanto la importancia del tema como el elevado componente de discrecionalidad con la que se gestiona, siempre atentos a cambios de gobierno, de ministros, de alianzas, ... (Libourel, 2016; Cruz Villalón, 2017).

Figura 2. Trazado de la LAV en España. Situación actual y previsiones



Fuente: Bagué en Muñoz (2016)

Si analizamos los casos concretos en los que creemos que ha habido despilfarro puede constatararse que muchos de los proyectos acometidos, más allá de los casos de corrupción desvelados o desconocidos, no responden a los criterios de rentabilidad social exigibles. Demasiadas estaciones millonarias, líneas cerradas, tramos abandonados a mitad, líneas innecesarias, sobrecostes

desproporcionados y desfases bajo sospecha. Todo ello sin haber realizado un correcto análisis coste-beneficio y, a menudo, con estimaciones de usuarios o ingresos influidas por una coyuntura de euforia económica tan evidente como efímera. Tampoco evaluaciones *ex post*, como mínimo al estilo de los informes que elabora la Unión Europea de seguimiento de los proyectos que cofinancia (Tribunal de Cuentas Europeo, 2016b). Incluso desde Adif se reconocía en 2014 que los contratos ya adjudicados por 14 015 millones de euros podrían concluirse con unos 4000 millones. Si tenemos en cuenta que desde 1992 se han invertido al menos 42 000 millones de euros, podemos colegir cuánto se habría podido ganar en eficiencia y rentabilidad social de haber hecho las cosas de otra forma. Todo ello sin entrar en consideraciones relacionadas con el modelo de infraestructuras del tipo: ¿por qué no existen ámbitos formales de co-decisión entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en cuestiones de esta trascendencia, que comprometen el mayor volumen de la inversión pública y tienen tal capacidad (des)estructurante del territorio?, o ¿fue la inversión en Alta Velocidad en detrimento de la inversión en cercanías y redes regionales? Realizaciones y preguntas que obligan a reflexionar y a proseguir investigaciones sobre varias cuestiones: en primer lugar, para delimitar mejor el volumen de lo que se podría calificar como “ineficiencia interesada” (Palafox, 2017, p. 217) o “despilfarro estructural”, entendido como el conjunto de actuaciones innecesarias o de muy baja rentabilidad social acometidas además con elevados sobrecostes, diferenciado de aquellas inversiones en LAV importantes para favorecer el turismo como uno de los motores de nuestra economía. En segundo lugar, para conocer mejor la contribución real de una elevada inversión en costosas infraestructuras en el crecimiento económico regional (Crescenzi, Di Cataldo & Rodríguez-Pose, 2016).

Tabla 6. Despilfarro en Líneas de Alta Velocidad. Millones de euros

Línea Toledo-Cuenca-Albacete	3500
Línea Madrid-Barcelona-Frontera	8966
Línea Madrid-Valladolid	4205
Línea Valladolid-Santiago de C.	4962
Centro de Ensayos Antequera	386
Tramo LAV en Almería-Murcia	500
Tramo LAV Huesca	221
Variante de Pajares	3500,6
TOTAL	26 240,6

Fuente: elaboración propia

La relación resumida de actuaciones consideradas como despilfarro de recursos públicos en infraestructuras es la que figura en la Tabla 6. En ella no figuran una extensa relación de estaciones de LAV cuyo elevado coste o escasa afluencia de viajeros hace difícil su justificación o los elevados sobrecostes. Esta relación debe contextualizarse en un marco más amplio que ha de tener en cuenta el proceso de toma de decisiones y el modelo de contratación. Para disponer de una

imagen sistematizada del modelo, de las inversiones y sus problemas, a continuación proponemos un breve análisis eje por eje, a partir de la lógica radial desplegada.

- a) En la línea Madrid-Frontera francesa, además de los recurrentes problemas geológicos, de ubicación de estaciones en su trazado,... existen procesos judiciales abiertos por los accesos a Barcelona y por la estación de la Sagrera. En cuanto a los primeros, se trata de la investigación de la Fiscalía Anticorrupción por un sobrecoste del 230 % en los accesos sur. La situación de la Sagrera, la que tendría que ser la gran estación urbana, va incluso más allá con la detención en 2016 de catorce personas vinculadas a empresas privadas y altos responsables de Adif por sobornos a cambio de adjudicaciones e inflación injustificada de costes por 80 millones.

Más recientemente todavía (marzo de 2017) y de momento sin implicaciones penales, el Tribunal de Cuentas ha aumentado por un lado el cálculo de los sobrecostes hasta los 133,8 millones de euros, en total un 258 %, debido a “mala planificación, criterios incongruentes y errores en el proyecto inicial” (Hernández, 2017). Por otro lado, el mismo informe, revela que el sobrecoste en el tramo Barcelona-Figueras es del 18 % (García, 2017).

En el extremo final de la línea (al menos hasta que el gobierno francés no construya la vía hasta Perpiñán, en 2030) (Efe Economía, 2013) se encuentra otro de los grandes fiascos del AV. Se trata del túnel del Pertús en los Pirineos, adjudicado para su construcción y explotación a una UTE entre ACS y Eiffage (TPFerro), recientemente “rescatado” por los estados español y francés. Se dirime una indemnización de 485 millones, en base a una cláusula del contrato que fijaba esta posibilidad en caso de “inviabilidad económica”.

- b) La línea Madrid-Levante fue inaugurada en 2010 hasta Valencia y hasta Alicante en 2013. Como casi todas, también ha sido motivo de debate debido a los sobrecostes de más de 51 millones (Elorduy & García, 2014), problemas y polémicas de trazado —con el conflicto entre Cuenca y Albacete, el recorrido “Norte o Sur”, etc. (Diario las provincias, 2010)—, definición de estaciones, ..., que continúan en el último episodio judicializado por corrupción en el tramo Alicante-Murcia.
- c) La línea hacia el Sur —a partir de Sevilla hacia Málaga y Granada— también presenta algunas situaciones tan singulares como el corte de la comunicación ferroviaria con Granada por el oeste durante dos años debido a la paralización de las obras en Loja, a causa de la negativa de Fomento a aceptar los sobrecostes que aducen las constructoras. Otro proyecto singular y polémico es el Centro de Ensayos de Alta Tecnología Ferroviaria de Antequera, con un coste previsto de 386 millones de los cuales 260 los aportaba la Comisión Europea. Iniciado pero sin uso y con las obras paradas, en 2016 la Comisión ha obligado a devolver 140,7 millones debido a que no se ajustaban a los requerimientos fijados (European Commission, 2016). Otro gran proyecto paralizado es la línea Sevilla-Antequera, como parte del eje transversal ferroviario,

promovido y financiado por la Junta de Andalucía. En él se llevan invertidos 280 millones de euros pero la imposibilidad de afrontar la continuación de las obras ha conducido a la renuncia a un crédito del Banco Europeo de Inversiones (BEI) de 180 millones, para evitar sanciones debido a los retrasos (Efe, 2014).

Finalmente, dentro del Corredor Mediterráneo en Andalucía, cabe destacar el túnel de 7,5 kilómetros construido para la futura línea entre Almería y Murcia, actualmente paralizada y sin calendario para su continuación a pesar de tener varios tramos ya finalizados. El túnel, con un coste aproximado de 251 millones, fue tapiado en 2014.

- d) De la línea entre Madrid y la frontera portuguesa por Extremadura, en 2008 el gobierno portugués se desvinculó del proyecto (decisión reafirmada en 2011, después de un informe del Tribunal de Cuentas portugués que la tachaba de inviable) (Cid de Rivera, 2015). Como consecuencia, Extremadura ha quedado relegada en mapa de la Alta Velocidad y se prevé abordar la conexión con el país vecino, pero con tecnología convencional.
- e) De la línea Madrid-Galicia destacan los sobrecostes producidos en los entornos de Zamora y de Ourense, la compleja situación en Valladolid —que igual que en otras ciudades, se confiaba en una operación inmobiliaria para financiar el soterramiento: resultando un desfase de 404 millones— o la última surgida en diciembre de 2016 por el proyecto de construcción de un apeadero en la pedanía zamorana de Otero de Sanabria, con 26 habitantes.
- f) Desde Valladolid hacia el Norte la línea se desdobra en dirección a Asturias y al País Vasco y la frontera francesa. En estos casos los retrasos y los sobrecostes son muy importantes, igual que las polémicas. La línea hacia Asturias ya se encuentra en servicio hasta León —con polémica en torno a la ubicación de la estación y su funcionalidad— (García, 2015). Sin embargo, el proyecto más controvertido es el túnel de Pajares, en estos momentos con un sobrecoste de 1890 millones, superior al 100 % del presupuesto inicial, debido especialmente a los imprevistos geológicos (Semprún, 2016) tras doce años de obras. En 2014 la Fiscalía de Asturias abrió diligencias para investigar el origen de estos sobrecostes y, en 2017, la Guardia Civil investiga tres empresas por supuestos sobornos, en la operación “Yogui” que afecta también a otras líneas (Menéndez, 2017).
- g) Finalmente, en cuanto a la línea hacia el País Vasco y la frontera, el punto más debatido, junto con los retrasos, ha sido el desdoblamiento en Bergara, hacia Bilbao y hacia Irún, dando lugar a la denominada “Y”. El tramo guipuzcoano soportaba en 2016 un sobrecoste de 263 millones, un 16 % sobre lo previsto, según el gobierno vasco (Gobierno Vasco, 2016).

En síntesis, del análisis de los casos de despilfarro alrededor de la LAV se pueden identificar unas “perversiones” comunes a muchos de los episodios detectados. Por ejemplo, como consecuencia de las fases políticas iniciales: a la hora de definir los recorridos, el emplazamiento de estaciones y

los modelos de gestión. No se trata del legítimo e inevitable debate sobre estos aspectos, que pueden atender a visiones del territorio —y del país— dispares, a discrepancias ideológicas sobre las prioridades en la inversión, en el modelo de transporte,... sino de algo más aleatorio vinculado a intereses políticos personales, territoriales, clientelares en definitiva, como los que se intuyen en la correlación entre cambios de proyectos y cambios políticos o de responsables políticos.

También en las instancias y fases en principio de carácter técnico se malgastan recursos, por ejemplo debido a la mala redacción o insuficiencia de los proyectos, y se generan sobrecostes en algunos casos espectaculares como en Pajares o Tarragona. O se pueden considerar “despilfarro estructural” las obras que una vez en funcionamiento sufren de un bajo rendimiento, fruto de estimaciones de uso sobredimensionadas y que por el contrato de gestión en concesión hacen pensar en una “inviabilidad programada” y, en definitiva, en un método de negocio privado sin riesgo. El Tribunal de Cuentas lo expresaba sin ambages en el informe remitido al Congreso de los Diputados en 2013 sobre la línea Madrid-Barcelona, hablando de los sobrecostes debidos a: “(...) necesidades nuevas o causas imprevistas, cuestiones de las que ya se tenía conocimiento antes del inicio de las obras y que eran debidas a vicios o indefiniciones del proyecto u omisiones” (Tribunal de cuentas, 2013). El Informe de fiscalización sobre contratos celebrados en la LAV Barcelona-frontera francesa es también concluyente (Tribunal de Cuentas, 2017).

Para acabar con una visión menos casuística sirve la recomendación que realiza el Tribunal de Cuentas en 2015 (Muñoz, 2016), que es una enmienda a la totalidad:

[...] es especialmente aconsejable en las inversiones deficitarias introducir el principio de racionalidad en la ejecución del gasto público, limitando las inversiones que sean altamente deficitarias.

Para ello, convendría que las previsiones presupuestarias relativas a las inversiones en infraestructuras se ajustasen mejor a las perspectivas de financiación existentes, priorizando la evaluación socio-económica de los proyectos que permita el empleo óptimo de los recursos financieros y prime la eficiencia en la aplicación de los recursos, no iniciando proyectos no rentables [...]

Finalmente, el tercer ámbito de debate en torno a la LAV radica en la gestión de la infraestructura, en la medida que el modelo de gestión tiene que ver con las previsiones de rentabilidad y el proyecto y ejecución de la obra, puesto que en algún caso han ido de la mano una y otra. El caso más llamativo es el del túnel del Pertús, expuesto anteriormente. Vistos otros casos, se podría pensar en una “inviabilidad programada” y, en definitiva, un método de negocio privado con garantía pública.

Una vía aparte, aunque existente, que aquí no se considera, es la de casos de corrupción en proceso de adjudicación y ejecución de las obras. Son la fuente de las mayores comisiones ilegales a técnicos, empresarios, partidos políticos y políticos, como se puede comprobar en procedimientos judiciales y sentencias dictadas.

B) Red de vías de alta capacidad

El crecimiento de la red de vías de alta capacidad en España ha sido muy rápido desde principios de los años noventa, iniciándose con el Plan Director de Infraestructuras de 1993. Desde entonces, los presupuestos dedicados a autopistas y autovías en los planes de infraestructuras han sido siempre mucho más elevados que aquellos dirigidos al ferrocarril y a otros medios de transporte, situación que cambia en 2003 por las fuertes inversiones que acapara la extensión de LAV.

La situación de bonanza económica del país está detrás del Plan de Infraestructuras de Transporte 2000-2007 (PIT), que aprueba el gobierno del Partido Popular por valor de 19 billones de pesetas. Una de sus principales actuaciones es el Programa de Vías de Gran Capacidad (autovías y autopistas) que representa el 40 % del total de las inversiones, y donde se ponen en práctica nuevos mecanismos de colaboración público-privada para financiar las infraestructuras de carreteras.

Aunque el propio Ministerio de Fomento reconoce en 2005 que España cuenta con una red madura en términos de equipamiento del país en grandes infraestructuras de transporte, y muy en particular en autovías y autopistas, se aprueba el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (PEIT) por valor de 41 billones de pesetas (248 892 millones de euros) que pretende construir 6000 nuevos kilómetros de autovías y autopistas. A día de hoy cerca de la mitad ya están ejecutadas o en fase avanzada de construcción, habiéndose acometido, además, obras o proyectos no contemplados inicialmente, muchos de ellos incumpliendo los propios criterios del PEIT, como el de no desdoblamiento calzadas con una IMD inferior a 10 000 vehículos/día (Segura, 2013). El resultado en 2009 era el siguiente: España contaba con 165 466 km de carreteras, de los que el 9,5 % eran vías de alta capacidad que suman un total de 15 621 kilómetros, de los que el 70,5 % son autovías, el 19,3 % autopistas de peaje y el 10,2 % de doble calzada (Ministerio de Fomento, 2010), siendo el tercer país del mundo por su longitud en este tipo de vías, sólo superado por USA y China.

El último Plan de Infraestructuras, Transportes y Vivienda 2012–2024 (PITVI) apuesta de nuevo por una enorme inversión pública en autovías y alta velocidad ferroviaria a pesar de que España es el país que cuenta con más kilómetros de estas infraestructuras en la UE-28. Las carreteras se llevarán el 29 % de las cantidades presupuestadas para el conjunto del plan en los tres escenarios planteados: en el optimista serían 144 826 millones de euros; en el conservador 132 110; y en el desfavorable 119 720. La organización Ecologistas en Acción (2014) consideraba que la mayor

parte de las obras que se plantean carecen de justificación. Una afirmación avalada por recientes estudios a escala europea en los que se alude al pobre y discutible balance de la política de infraestructuras en el caso español (Crescenzi, Di Cataldo & Rodríguez-Pose, 2016, p. 577). Así, en el caso de las autovías, casi todas las previstas no tienen una densidad de tráfico que justifique su desdoblamiento, se proponen obras ya rechazadas por su fuerte impacto ambiental tras la evaluación correspondiente, y entre las que se pretenden está la radial R-1 para Madrid, cuando las otras cinco existentes (R3, 3, 4 y 5 y la AP41) están en concurso de acreedores y a punto de ser rescatadas por el Estado.

La relación de las vías de alta capacidad con un presupuesto inicial superior a los 10 millones de euros que han soportado elevados sobrecostes se incluye en la Tabla 7.

Tabla 7. Vías de alta capacidad con sobrecostes. Millones de euros

A-12 Autovía Logroño-Burgos	200
Autovía Logroño (enlace AP-68)	20,4
AP-41 Madrid-Toledo	441
Autopista Cartagena-Vera	650
Autovía M-12 Madrid-Barajas	435
Autovía Santiago-Lugo	520
Autovía Verín-frontera portuguesa	62
Autovía Pedrizas	353,7
R-2 Madrid-Guadalajara	644
R-3 Madrid-Arganda del Rey	913
R-4 Madrid-Ocaña	1064,5
R-5 Madrid-Navalcarnero	564
Tramo A-14 de Lleida	37
Túnel A-68 de Zaragoza	48
TOTAL	5952,6

Fuente: elaboración propia

El Tribunal de Cuentas Europeo ya emitió un informe en el que examina 24 proyectos europeos beneficiados por las ayudas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del Fondo de Cohesión en carreteras, siendo España el segundo país beneficiado al recibir 8558 millones de euros entre 2000 y 2013. En las conclusiones de malas prácticas se reconocen las españolas: no se prestó suficiente atención a la rentabilidad de los proyectos, presentando previsiones de tráfico sobreestimadas; el tipo de carretera elegida no era la más adecuada, optando por la autopista en tramos donde una autovía era mejor opción; el incremento del coste medio respecto al previsto era del 23 %; en España el coste de construcción de calzadas era de los más caros. El informe ponía en evidencia que cada kilómetro de autovía española costó de media el doble que en Alemania y, al contemplar la legislación española modificaciones y ampliaciones del contrato por “circunstancias imprevistas”, las obras presentaban una media de tres ampliaciones, implicando un sobrecoste de entre el 20 y el 30 % (Tribunal de Cuentas Europeo, 2013).

Entre los mecanismos de colaboración público-privada para financiar las infraestructuras de carreteras se apuesta por el modelo concesional. Las obras y el mantenimiento se llevan a cabo con capital privado, que se compensa con la concesión por un periodo de años determinado de la explotación de la vía. En 2012 los 3307 kilómetros de autopistas en régimen de concesión son explotadas por 32 sociedades, y de ellos corresponden a la Administración General del Estado el 83,5 %, recayendo el resto en otras administraciones públicas.

Pero el resultado económico de las sociedades concesionarias no ha sido el esperado y sus deudas se han ido acumulando, pasando el coste medio de la deuda de las 21 concesionarias de la Administración General del Estado de 5711 millones de euros en 2007 a 9054 en 2012 (Ministerio de Fomento, 2014). Y ha sido el modelo de peaje el que recoge los peores resultados, entrando en quiebra muchas de las sociedades. Las empresas aluden al desplome del tráfico durante la crisis, pues si en 2006 la media diaria de tráfico de las autopistas de peaje en España alcanzó el máximo histórico de usuarios, en 2011 se registra el mínimo de los últimos catorce años, retrocediendo a los niveles de 1998 que, según Fomento, representa un desplome desde el inicio de la crisis del 25 %. Sin embargo, la situación crítica de las empresas que actualmente compromete económicamente al Estado se debe a más factores, y algunos están en la base del propio modelo concesional, como son la adjudicación a través de concurso y no de subasta y los sobrecostes que se derivan de contrataciones a la baja, embrión de posteriores encarecimientos de obras, modificados y ampliaciones de contrato.

Sin ánimo de generalizar, pues hay autopistas que continúan siendo rentables, el panorama es especialmente grave en ocho autopistas de peaje construidas a partir del año 2000 que desde 2012 presentan suspensión de pagos. Son 710 kilómetros de vías que corresponden a la Administración General del Estado: las radiales madrileñas R-2, R-3, R-4 y R-5, la M-12 (eje aeropuerto de Barajas), la AP-41 (Madrid-Toledo), la AP-36 (Ocaña-La Roda) y la AP-7 (Cartagena-Vera o circunvalación de Alicante). La deuda total financiera de las sociedades concesionarias suma en 2016 cerca de 3800 millones de euros. Aparte figuran 470 millones por obras pendientes de cobro, más otros 1200 millones por expropiaciones (frente a los 400 previstos). En total, cerca de 5500 millones que constituyen una gravosa carga para el erario público, dada la obligación de pago que recae sobre el Estado por la Responsabilidad Patrimonial de la Administración.

En marzo de 2017 los recursos del Gobierno ante la Audiencia Provincial sobre las R-3, R-5, R-2 y AP-7 han sido admitidos a trámite, retrasando la posible liquidación como mínimo a 2019. De esta manera el Gobierno gana tiempo y la factura de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración se reduce cuanto más avance el periodo de amortización. Así pues, el tribunal deja en suspenso el auto de apertura de la fase de liquidación en tanto no se sustancien los recursos de apelación

correspondientes. Estos fallos judiciales, que no admiten recurso, suponen un varapalo a los fondos oportunistas, dueños actualmente del 80 % de la deuda.

Es por ello que Fomento está contemplando volver a sacar a concurso las autopistas quebradas. Por el momento, la Audiencia Provincial ha fallado a favor de la propuesta de convenio presentada por la concesionaria de la R-3 y la R-5. Se trata de una situación inédita que puede salpicar a las restantes vías. Sin embargo, los fondos oportunistas están decididos a oponerse a cualquier solución que no sea una rápida liquidación, ya que con el retraso ven menguar su negocio.

C) Puertos y aeropuertos

Estos modos de transporte, más allá de las diferencias de sus sistemas de financiación (centralizada en el caso de los aeropuertos a través de AENA, y descentralizada en el caso de los puertos a través de las Autoridades Portuarias) presentan igualmente numerosos episodios de utilización inadecuada de recursos públicos. Una simple lectura de la información oficial de AENA sobre número de pasajeros en 2017 es suficiente para concluir que al menos la tercera parte del total de aeropuertos de su competencia son prescindibles (AENA, 2017). A ellos hay que sumar la relación de aeropuertos impulsados por distintas Comunidades Autónomas, sin más criterio que la supuesta rentabilidad electoral, ahora cerrados, fallidos, sin pasajeros o con un número tan reducido que seguirán siendo deficitarios durante décadas. También en este apartado superamos en número a países de nuestro entorno con más recursos y mayor volumen de población. El ejemplo que mejor ayuda a contextualizar esta inexplicable situación es Alemania (Heymann, 2015). En cuanto a inversiones infrautilizadas o con sobrecostes extraordinarios, aunque el número de casos es menor, algunos son de tal envergadura que se hace difícil encontrar una explicación razonable para entender la situación actual.

Tampoco en este caso se dispone de evaluaciones rigurosas sobre rentabilidad. No las puede haber porque de haber redactado muchos aeropuertos no existirían. La explicación es conocida: una decisión electoralista, por lo general acompañada de un estudio económico de encargo con cifras completamente irreales, que ha comprometido un volumen importante de recursos públicos sin rentabilidad alguna.

Afortunadamente, como muchos aeropuertos y algunos puertos contaron con ayuda de fondos comunitarios en el periodo 2000–2013, han sido objeto de evaluaciones por parte del Tribunal de Cuentas Europeo. Las conclusiones generales no pueden ser más reveladoras en relación con los aeropuertos: a) escasa rentabilidad y riesgo de que algunos tengan que cerrar si no cuentan con ayudas públicas continuas; b) recomendación de que para el periodo 2014–2020 solo reciban asignación económica aeropuertos que sean financieramente viables y hayan evaluado y demostrado adecuadamente las necesidades de inversión; c) recomendación de que los Estados

cuenten con planes de coordinación que eviten exceso de capacidad, duplicación y descoordinación de inversiones.

Más explícitas son las severas críticas formuladas sobre los ocho aeropuertos seleccionados en España: no había necesidad acuciante de ampliar (Badajoz) o no estaba demostrada (Córdoba), varios no eran necesarios (un 28 %), la mayoría sufrieron sobrecostes y retrasos (el más significativo el de La Palma), la utilización media era inferior al valor de referencia (Fuerteventura, Vigo, La Palma, Badajoz), contaban con infraestructuras de tamaño excesivo, un 8 % de fondos se invirtieron en infraestructuras que no se utilizaban, estimaciones de costes e ingresos poco realistas, no son autosuficientes desde el punto de vista financiero, previsiones de pasajeros excesivamente optimistas (Córdoba, 179 000 previstos y 6955 reales), impacto limitado de las inversiones y solapamiento con zonas de influencia, ausencia de indicadores...Un extenso catálogo que revela la dimensión de un derroche de recursos sin rentabilidad (Tribunal de Cuentas Europeo, 2014) al que únicamente cabría objetar (sin que ello justifique retrasos o sobrecostes) que algunos aeropuertos insulares cumplen una función en la movilidad de la población que los hace necesarios. Añádase además el caso paradigmático de despilfarro impulsado por élites políticas regionales (sin coste político alguno), como es el aeropuerto de Ciudad Real: más de 1029 millones de euros dilapidados en un aeropuerto programado para 2,5 millones de pasajeros próximo a una ciudad de 75 000 habitantes (Mir & Cruz, 2012).

En el caso de los puertos destaca la gran inversión pública infrautilizada del puerto exterior de A Coruña y la ampliación de puerto del Musel en Gijón. Con carácter general las deficiencias han sido analizadas en el informe del mismo tribunal europeo referido a la evaluación de la inversión realizada en infraestructuras portuarias durante el periodo 2010–2013. Entre las más importantes destacan las siguientes: carácter ineficaz e insostenible de una parte significativa de la inversión, infraestructuras infrautilizadas o sin utilizar durante más de tres años, deficiencias de evaluación *ex ante*, sobrecostes, inexistencia o falta de idoneidad de muchos enlaces viarios o ferroviarios, ausencia de coordinación, información incompleta y no siempre fiable y riesgo de haber sobreestimado la necesidad de capacidad portuaria adicional (Tribunal de Cuentas Europeo, 2016).

Tabla 8. Recursos comprometidos de forma inadecuada, con elevados sobrecostes o infrautilizados en la red de puertos y aeropuertos competencia de la Administración General del Estado.

Millones de euros

Puerto exterior de A Coruña. Punta Langosteira	1000
Ampliación puerto del Musel (Gijón)	826
Regasificador del puerto del Musel+gasoducto	394
Puerto de Granadilla	300
Puerto de Arinaga	23,5
Aeropuerto de Córdoba	50
Aeropuerto de Albacete	13
Aeropuerto de Burgos. Nueva terminal	44
Aeropuerto de Huesca	45
Aeropuerto de Logroño (Agoncillo)	33
Aeropuerto de León. Nueva terminal	80
Aeropuerto de Badajoz	20
Aeropuerto de Pamplona /Noain	46
Transformación aeropuerto de Parayas	37,8
Renovación Aeropuerto A Coruña/Alvedo	131
Renovación Aeropuerto de Vigo/Peinador	59,4
Renovación Aeropuerto de Santiago/Lavacolla	72
Renovación Aeropuerto de Bilbao/Loiu	137,5
Terminal 4 de Barajas	6200
TOTAL	9512,2

Fuente: elaboración propia

D) Desaladoras, desalinizadoras y depósitos subterráneos de gas

El vigente Plan Hidrológico Nacional de 2001, que cobraría protagonismo por la desafortunada e irrealizable medida prevista del trasvase de aguas del Ebro a las regiones del litoral mediterráneo, anulada en 2004, incluyó en su Anexo, un conjunto, poco conocido, de actuaciones de construcción de plantas desaladoras. Estas obras formarían la parte principal de las desaladoras contempladas, derogado el trasvase del Ebro, en el Programa AGUA (Actuaciones para la Gestión y el Uso del Agua), aprobado en 2005. Ha sido en el contexto de desarrollo de dicho programa en el que se han producido los desajustes económicos que han dado lugar al inicio de la causa judicial (operación “Frontino”⁴) contra la Sociedad estatal creada para la gestión de las obras derivadas de la construcción de infraestructuras hidráulicas en el litoral mediterráneo (Acuamed).

El planteamiento de construcción de las desaladoras en la costa mediterránea, que ha dado lugar al problema de sobrecostes que se investiga judicialmente, tiene su origen en 2004, cuando tras la afortunada derogación del trasvase del Ebro, se planteó como alternativa la construcción de 15 desaladoras, recuperando el proyecto inicial incluido en el Anexo del Plan Hidrológico Nacional de

4 Juzgado Central de Instrucción nº 006, Madrid. (2016, January 20). Diligencias Previas. Proc. Abreviado 0000024/2015 [Auto].

2001. Entre 2004 y 2011, el Ministerio de Medio Ambiente fue elevando al alza la inversión inicial contemplada, que pasó de 721 millones de euros a 1337 millones, un 85,4 % de sobrecoste en la fase de redacción de los proyectos. Para completar las obras de estas desaladoras, el gobierno popular ha invertido, a través de la sociedad Acuamed, 1650 millones. Se han completado 12 de las 15 desaladoras iniciales. El sobrecoste total sobre la inversión inicial prevista en 2005 ha sido del 128 % (de 721 a 1644 millones de euros) (Tribunal de Cuentas, 2014).

A este sobrecoste detectado en la ejecución de las obras de construcción de las plantas desaladoras o en actuaciones complementarias (redes de distribución de agua desalada), hay que añadir las cantidades invertidas en la construcción de otras plantas desaladoras cuya realización se desestimó por diferentes razones, o que se encuentran ralentizadas por falta de rentabilidad respecto a la previsión inicial.

Otro ejemplo de infraestructura de desalación, ejecutada por vía de urgencia, con un alto coste económico y claramente infrautilizada es la macro-desaladora del Prat de Llobregat, inaugurada en 2009, incluida en el Tabla 9. El proyecto, se ejecutó en apenas 24 meses, con un presupuesto final de 230 millones de euros (adjudicada en 2006 por 158,7 millones de euros). Esta desaladora tenía como finalidad cubrir, en 2015, la quinta parte del abastecimiento total del área metropolitana de Barcelona ($121 \text{ hm}^3/\text{año}$) pero la realidad ha sido muy distinta: desde su inauguración en julio de 2009 apenas ha aportado, de media, el 2 % del volumen suministrado para el abastecimiento del área metropolitana (sólo en 2012 se alcanzó el 5,3 %).

Tabla 9. Recursos comprometidos de forma inadecuada o con elevados sobrecostes en la red de desaladoras, desalinizadoras y depósitos subterráneos de gas. Millones de euros

a) Por sobrecostes	
Desaladora de Torrevieja (Alicante)	290,1
Desaladora de Carboneras (Almería)	185,85
Desaladora de Atabal (Málaga)	60,5
Desaladora de Marbella (Málaga)	37,2
Desaladora de Valdelentisco (Murcia)	128,4
Desaladora de Mutxamel (Alicante)	77,8
Desaladora de Águilas-Guadalentin (Murcia)	281,2
Desaladora de Campo de Dalías (Almería)	240,1
Desaladora de Almanzora (Almería)	87
Otras desaladoras no realizadas ¹	8,7
Plan depuración Aragón	347
b) Por gestión fraudulenta	
Depuradora Emarsa (Valencia)	23,7

Tabla 9. Continuación

c) Por ineficiencia	
Desaladora de El Prat del Llobregat (Barcelona)	290
Desaladora de Ciutadella (Menorca)	55,2
Desaladora de Moncofa (Castellón)	49,1
Desaladora de Orpesa (Castellón)	55,4
Desaladora de Escombreras (Murcia) ²	122
Trasvase Júcar-Vinalopó (Valencia-Alicante)	200
Proyecto Castor gas natural (Castellón)	1760
TOTAL	4299,25

Nota: ¹ Se trata de obras no realizadas pero para las que se adelantó esa cantidad de dinero (redacción de proyectos, tramites). El total de la inversión presupuestada para estas obras ascendía a 336,2 millones de euros. Por tanto, los 8,7 millones de euros se deben computar a fondo perdido. ² A falta de resolución judicial, el compromiso de pago por este proyecto adquirido por parte del Gobierno regional se eleva a 600 millones de euros, a pagar en 25 años.

Fuente: elaboración propia

En el marco del Programa AGUA, que ha tenido muchas reticencias para su implantación en la Comunidad Valenciana, destaca el caso de la desaladora de Torrevieja, una de las más grandes de Europa, con capacidad para producir 80 hm³/año. La macro-planta de Torrevieja está funcionando apenas al 10 % de su capacidad y el destino principal del agua es urbano. El coste final de esta desaladora se elevó a 290,1 millones de euros.

Y es, asimismo, el caso de las desaladoras de Moncofa y Oropesa, ambas en la provincia de Castellón. Las dos desaladoras, ya finalizadas, han tenido un coste total de 104 millones de euros (49,1 y 55,4 millones de euros, respectivamente). En 2017 ambas instalaciones están paradas por ausencia de demanda en las poblaciones teóricamente beneficiadas y por falta de culminación de las infraestructuras de conducción del agua desalada desde las plantas hasta los depósitos de distribución de las poblaciones. Su construcción, incluida en el Programa AGUA, se planteó en el momento álgido del boom inmobiliario, con previsiones exageradas de nueva edificación y aumento poblacional. La realidad ha resultado muy distinta.

No obstante lo anterior, el caso de la red de desaladoras merece una reflexión final: el despilfarro por aumento de costes de construcción y gestión de las plantas desaladoras del Programa AGUA es innegable y además la justicia debe encargarse de dictar sentencia sobre casos de corrupción. Sin embargo, la crítica surgida sobre la oportunidad y necesidad de estas estaciones de desalación debe ser matizada. La sequía vivida en España durante el año hidrológico 2016–17 ha puesto de manifiesto que las desaladoras desarrolladas en el marco del Programa AGUA han permitido evitar situaciones de desabastecimiento en la costa mediterránea, especialmente en Alicante y Murcia, en época estival, cuando la población estacional duplica o triplica la población residente en muchos municipios litorales, con el consiguiente aumento en el consumo de agua potable. Además, desde

mayo de 2017 los regantes del trasvase Tajo-Segura, ante la precaria condición de recursos de la cabecera del Tajo desde la primavera de 2017, fueron autorizados por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA), a utilizar 21 hm³ de agua de la desaladora de Torrevieja para el riego de cultivos. Igualmente, el gobierno central inició en agosto de 2017 una serie de obras de emergencia para incrementar el rendimiento y uso de aguas desaladas en estaciones de desalación de las regiones de Murcia y Valencia. Todo ello reabre un debate llamado a cobrar mayor importancia en los próximos años.

El trasvase Júcar-Vinalopó es también un ejemplo de despilfarro de dinero público motivado por una modificación de criterio que justificó un cambio en el trazado de una infraestructura hidráulica. Este hecho significó la pérdida de toda la inversión que se había realizado hasta 2005 en las obras del primer trazado (110 millones de euros). A ello se ha unido el incremento de coste de las obras respecto al presupuesto inicial previsto del segundo trazado y la necesidad de reparación del embalse de San Diego, pieza básica para el reparto posterior (postrasvase) del agua a transferir. Veinte años después, y tras una inversión de 255 millones de euros, el mayor coste del precio del agua del nuevo trazado y la utilización política del mismo, siguen poniendo en cuestión su viabilidad y su rentabilidad económica. Despilfarro por infrutilización que se une al señalado por dinero público enterrado en una obra de infraestructura que nunca se utilizará.

Por último, es necesario referirse a un proyecto relacionado con otro recurso natural, en este caso energético, el proyecto Castor. Constituye tal vez el mejor ejemplo no solo de despilfarro, sino de las patologías institucionales antes definidas como *crony capitalism* o “capitalismo políticamente garantizado”. La tramitación del proyecto se inició en agosto de 2005 y se aprobó definitivamente en mayo de 2008 mediante un decreto de adjudicación que incluía una polémica cláusula, inédita en este tipo de instalaciones y avalada por el Tribunal Supremo en octubre de 2013 (Tribunal Supremo, 2013), que indicaba que en caso de extinción de la concesión, la adjudicataria tendría derecho a recibir una compensación por “el valor de residual de las instalaciones”, aun en caso de “dolo o negligencia imputable a la empresa concesionaria”.⁵ Esta cláusula habría sido requerida por el grupo de entidades bancarias que iban a dotar el préstamo para desarrollar el proyecto al consorcio constituido (Escal USG-ACS). Debe recordarse que finalmente el préstamo fue avalado por el Banco Europeo de Inversiones. Además, el proyecto Castor recibió Declaración de Impacto Ambiental favorable en octubre de 2009.

En abril de 2012 comenzaron las inyecciones de gas al depósito submarino. Desde entonces se registraron más de 350 seísmos. Sus efectos se dejaron notar en las poblaciones ribereñas del sur de Tarragona y norte de Castellón, especialmente en Vinaroz. Ello motivó el cese de la actividad de

5 El completo e interesante resumen del caso Castor incluido en la edición de eldiario.es de 13 de mayo de 2017 (Vélez, 2017).

inyección el 16 de septiembre, por parte de la empresa concesionaria, que fue constatado por la Guardia Civil, el 4 de octubre de 2013. Desde entonces, las instalaciones no han tenido uso y el consorcio reclama compensaciones. Las cantidades recibidas por la concesionaria, Escal UGS, una vez había renunciado al proyecto, se elevaron a 1760 millones de euros. En total, el coste final transcurridos los 30 años de devolución de crédito a las entidades financieras por parte de ENAGAS asciende, según cálculos de la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU), a 4731 millones de euros. La diferencia, en este caso es que son los consumidores y no el Estado los que, finalmente, abonan el coste del proyecto fallido Castor. Estamos ante un ejemplo claro de “socialización de pérdidas” de un proyecto fracasado, en el que la empresa concesionaria recuperó todo el dinero invertido y la administración pública se eximió de toda responsabilidad.

3.2 Despilfarro y sobrecostes en las infraestructuras competencia de las Comunidades Autónomas y gobiernos locales

Las Comunidades Autónomas y los gobiernos locales han comprometido de forma inadecuada algo más de 35 000 millones de euros entre 1995 y 2016. Una cantidad que ascenderá a más de 51 000 millones en los próximos años si se tienen en cuenta los compromisos ya adquiridos por distintos gobiernos. La relación de infraestructuras, equipamientos y proyectos que finalmente han resultado abandonados, fallidos, están infrautilizados o han desbordado su coste inicial es tan variada como extensa: aeropuertos regionales, puentes, autovías, líneas de tranvía y metro, grandes polígonos industriales, equipamientos deportivos, museos, parques tecnológicos, auditorios y palacios de congresos y ferias, grandes eventos, complejos temáticos. En este apartado se ofrece una síntesis de carácter general completada con un anexo final por Comunidades Autónomas. Investigaciones en curso nos permitirá ofrecer en el futuro mayor nivel de detalle de las diferentes actuaciones y proyectos.

Como se observa en la Tabla 5 hay remarcables diferencias entre Comunidades Autónomas. Si agrupamos el volumen de recursos comprometidos por la Comunidad Autónoma y los gobiernos locales que la integran, Cataluña y la Comunidad de Madrid ocupan los primeros lugares. Le siguen la Comunidad Valenciana, Aragón, Andalucía, Asturias, y Castilla-La Mancha. Este primer grupo de siete Comunidades Autónomas supone más del 90 % del total de los recursos públicos mal utilizados. Una asimetría que no se explica solo por el desigual peso poblacional y de recursos, obedece también a estrategias y proyectos impulsados por responsables políticos que finalmente han resultado una carga que ahora resulta difícil de gestionar.

Un análisis pormenorizado escapa a las posibilidades de este artículo por lo que presentamos aquí aquellos elementos que estimamos más comunes junto con el detalle de algunos casos especialmente significativos a modo de ejemplo. Entre las cuestiones que se pueden colegir avanzamos las siguientes:

- a) En unos casos, los proyectos han sido abandonados o permanecen inconclusos después de centenares de millones de euros de inversión. Desde líneas de tranvía insostenibles (Jaén, Vélez-Málaga, bahía de Cádiz, Parla), hasta proyectos singulares como la Ciudad del Medio Ambiente de Soria, la Ciudad de la Luz en Alicante, la Ciudad de la Justicia de Madrid, Caja Mágica o extravagancias como la Ciudad del Circo en Alcorcón o la Meseta Ski de Tordesillas, pasando por aeropuertos regionales como el de Ciudad Real, centros culturales sin uso o inacabados o redes de depuradoras como en Aragón. A veces, los cambios de gobierno regional o locales explican en parte el abandono de algunos proyectos, puesto que los gobiernos entrantes no quieren hacerse cargo de infraestructuras que consideran innecesarias y que ya denunciaron desde la oposición o no pueden asumir los gastos de funcionamiento. La falta de financiación pública en el contexto de la crisis explica otros casos de abandono de proyectos.
- b) En otros, se trata de auténticas “cajas vacías”, en palabras de Sánchez Ferlosio. Es especialmente significativo el caso del gran complejo ocioso construido en torno a la Expo del Agua 2008 en Zaragoza, macromuseos o auditorios sobredimensionados (Ciudad de la Cultura de Santiago, Ciudad de las Artes y las Ciencias de Valencia o la Marina de Valencia), museos históricos o temáticos. La falta de proyecto una vez terminada la obra indica que no había una idea previa sobre el contenido o que no existía una programación acorde con la entidad y el coste del proyecto. En ocasiones, la ausencia de un socio tecnológico acreditado frustró desde el inicio proyectos de gran envergadura como en el caso del parque temático Terra Mítica.
- c) Un tercer grupo lo integran grandes infraestructuras culturales infrautilizadas o con sobrecostes extraordinarios, como el Palacio de Congresos y Exposiciones de Madrid, la restauración del Palacio de Cibeles de Madrid, la Ciudad de las Artes y las Ciencias en Valencia.
- d) Encontramos también infraestructuras que han registrado sobrecostes elevados, que permanecen inacabadas o que no justifican la inversión, los costes de mantenimiento y la deuda contraída durante décadas y asumida por los poderes públicos: la línea 9 del metro en Barcelona, la línea 2 del metro de Valencia y los metros de Granada o Gijón son ejemplo de ello.
- e) Los aeropuertos regionales de Lleida, Murcia-Corvera (recientemente AENA ha acudido al concurso para su explotación), Huesca y Castellón también son ejemplo de despilfarro. Como ha puesto de manifiesto el informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo (2014), ni estos aeropuertos regionales ni otros muchos pertenecientes a la red de AENA anteriormente referidos justifican la inversión hecha en su día. El ciclo político y la supuesta rentabilidad electoral animaron a su construcción. Sin embargo, estudios de rentabilidad y análisis comparado del funcionamiento de aeropuertos regionales en Europa habrían desaconsejado por completo la inversión (Heymenn, 2015).

- f) Alguna Comunidad Autónoma, como la Comunidad Valenciana, optó por el impulso de grandes eventos. Se trataba de emular otras experiencias para “situar en el mapa” a algunas de sus ciudades y al conjunto de la Comunidad. Tras una inversión documentada de, al menos, 5225 millones en proyectos ejecutados (IVIE, 2010), el balance es negativo en términos de rentabilidad económica y social.
- g) En algunos casos se intenta años más tarde encontrarles alguna utilidad o mejorar la gestión. El aeropuerto de Castellón es un ejemplo. El de Teruel ha encontrado una ventana de oportunidad que le permite ver el futuro con mayor optimismo al haberse convertido en el mayor parking de aviones de Europa. Otro buen ejemplo los encontramos en la intención de los actuales gestores respecto a la Marina de Valencia y algunos contenedores todavía sin uso en el complejo de la Ciudad de las Artes y las Ciencias en Valencia, o la propia Ciudad de la Luz en Alicante. “Cajas vacías” a la espera de ser ocupadas con alguna actividad. Una muy difícil operación en ocasiones, puesto que al arrastrar una deuda insostenible, solo pueden aspirar a equilibrar el presupuesto anual a la espera de renegociaciones o, en su caso, acuerdos de condonación de la deuda arrastrada. En algunos casos, parece que será posible re-aprovechar y repensar las infraestructuras construidas infrutilizadas o abandonadas, otorgándoles nuevas funciones que den sentido a inversiones públicas tan cuantiosas mediante el impulso de proyectos empresariales innovadores y recuperando espacio público para los ciudadanos.
- h) Hay casos singulares que merecen atención. La mala gestión del proceso de ampliación del recinto de la Feria de Valencia, el quebranto a las arcas públicas (más allá de la dimensión penal) provocado por la empresa pública Ciegsa constituida para la creación de centros educativos en la Comunidad Valenciana o la desproporcionada inversión, ya realizada, en el hospital de Toledo inacabado, son ejemplos muy llamativos.
- i) En torno a la gestión del agua también ha habido numerosos casos de despilfarro. La “burbuja” de las depuradoras en Aragón y los costes que ha supuesto, la desaladora de Escombreras, la deriva del Canal de Isabel II y el despilfarro (y la corrupción política) asociada a la entidad que gestionaba la depuración de las aguas residuales de la propia ciudad de Valencia y de 17 municipios de su área metropolitana son buen ejemplo.
- j) Algunos proyectos regionales y locales (también otros impulsados por el gobierno central) tienen otro elemento en común: las denuncias ciudadanas sobre incumplimiento de normas de protección del medio ambiente. Pese a la existencia de un marco legal que expresa una clara defensa de postulados ambientalistas, muchas veces en desarrollo y aplicación de la normativa de la Unión Europea, se observa que algunos proyectos se llevaron a cabo a pesar de que vulneraban distintas normas.

k) Finalmente, una nota sobre el contenido de las memorias económicas justificativas de algunos de los proyectos y eventos a las que hemos tenido acceso. La mayoría evidencia que son memorias de factura y contenido pobres y con el único objetivo de justificar o legitimar una decisión política que ya estaba tomada. Hechas por encargo. Con proyecciones y previsiones totalmente equivocadas, da la impresión de que el proyecto era la construcción misma, los réditos electorales y la movilización de actividad económica en el proceso de construcción y equipamiento. Después, la nada, salvo la socialización de pérdidas a cargo de los poderes públicos y la gestión posterior con cláusulas lesivas para los ciudadanos.

4 Marco institucional y gobernanza territorial

Hay dos causas que explican en gran medida la posición que cualquier Estado ocupa en el mundo, la geografía y la calidad de sus instituciones. La primera de las causas viene dada, pero la segunda tiene que ver con la historia y con la voluntad de los ciudadanos y de sus representantes políticos para dotarse de instituciones de mejor o peor calidad. Nosotros creemos, en primer lugar, que una de las grandes prioridades del caso español está en mejorar la calidad de sus instituciones. En este sentido, aunque conscientes de los límites del enfoque institucionalista, participamos en lo básico de las tesis de los profesores Acemoglu y Robinson (2012) y de las aportaciones recientes que se han hecho de las mismas para el caso español (véase, por todos, Sebastián, 2016; Alcalá y Jiménez, 2017; Palafox, 2017).

Nuestro deficiente marco institucional “es la principal causa del estancamiento de la productividad y de los otros déficit que lastran las posibilidades de convergencia con otros países”, señala Carlos Sebastián (2016, p.14). Sostiene que después de un proceso inicial de desarrollo positivo desde la Transición en los años ochenta, se asiste a un retroceso desde la década de los noventa. Argumenta que este deterioro institucional es, en buena medida, la consecuencia de la forma de ejercer el poder que se ha instalado en España y lo resume en tres factores: a) ocupación (colonización) de las instituciones por parte de los partidos mayoritarios. Con ello desaparecen mecanismos compensatorios del ejercicio del poder, provocando deficiente coordinación, degradación, falta de transparencia y falta de independencia de las instituciones; b) tinte marcadamente clientelar de la acción política, lo que implica mala utilización de recursos públicos, ineficiencia, escaso respeto a los méritos y mala asignación del talento, deterioro de las administraciones, sistemas de acceso a la función pública no siempre transparentes y corrupción política y c) devaluación de las leyes, profusión y baja calidad de la producción normativa, incumplimiento de las normas por las administraciones y deficientes sistemas de contratación, fruto de la connivencia entre el poder político y determinados grupos de presión. Todo lo cual conduce a un deterioro del Estado de Derecho, a mayor inseguridad jurídica y a un ejercicio discrecional del poder.

Con un enfoque bastante coincidente, Jordi Palafox en su estudio sobre los grandes desafíos económicos que afronta España en el actual contexto geopolítico, subraya la “ineficiencia interesada” como uno de los elementos fundamentales en el que la relación poco transparente entre élites políticas y determinados sectores económicos privilegiados, la colusión de intereses, la opacidad, la captura de políticas y la falta de transparencia, son rasgos que bien pueden aplicarse precisamente a los sectores de actividad que son objeto de análisis en este trabajo por su impacto sobre los costes y porque desincentiva la competencia (Palafox, 2017, pp. 217-222).

Los propios datos del Eurobarómetro de 2013 tienen mucho que ver con nuestro déficit de calidad institucional. No se está expresando nada que sea ilegal o fuera de las normas. Más bien son características del funcionamiento sobre todo público pero también privado que catalogan si las empresas pueden operar en España a lo largo de la frontera de eficiencia o se producen despilfarros e ineficiencias. Tal vez por todo esto, las empresas españolas son las que, junto a las chipriotas, menos participan en la contratación pública en sus respectivos países. Y no participan porque, según las empresas, es imposible obtener contratos por las siguientes razones: contratos teledirigidos, conflictos de interés, arreglos previos, criterios de selección poco claros, diseño realizado por el contratista, abuso de procesos negociados, modificados y abuso de emergencia (Villoria, 2013). En breve, unas prácticas que indican la existencia de graves defectos institucionales, que propician comportamientos muy poco dirigidos a operar en la frontera de la eficiencia y con grandes dosis de opacidad para y entre grupos pequeños de empresas con intereses y conexiones que no están al alcance más que de unos pocos.

La otra gran componente en la que descansa la mala gobernanza territorial y su concreción en episodios de despilfarro de recursos públicos en España está relacionada con nuestra propia organización territorial del Estado, con la distribución de poder y con el comportamiento de las élites políticas. En Estados compuestos, como el nuestro, uno de los mayores retos es saber conciliar territorio, intereses generales, *démoi*, gobiernos, coherencia de las políticas públicas, equidad y eficiencia. O como bien señala Faludi, territorio, espacio, lugar y legitimidad democrática (Faludi, 2016).

Uno de nuestros mayores problemas es el déficit de coordinación y la ausencia de cooperación entre niveles y esferas de gobierno, como tantas veces se ha venido reiterando (Romero y Farinós, 2011; Serrano, 2017; Romero, 2017). Una gestión democrática de la complejidad, de la existencia de gobiernos multinivel y de nacionalidades y regiones con poderes legislativos, aconseja recurrir a formas sofisticadas de gobernanza territorial, preferentemente flexibles y mediante mecanismos *soft*. El reciente informe del Banco Mundial, *La Gobernanza y las leyes*, insiste de nuevo en la importancia de dar contenido a los principios de compromiso, coordinación y cooperación, como forma de superar o evitar riesgos de exclusión, captura y clientelismo (Banco Mundial, 2017, pp. 2-3). De otra parte, el gran trabajo colectivo sobre la gobernanza territorial en la Unión

Europea, además de sugerir cinco dimensiones de la gobernanza territorial, presenta un completo cuestionario que permite obtener una visión general, pero homologable, del nivel de desarrollo de cada una de esas dimensiones (ESPON, 2013).

España presenta un déficit remarcable en este aspecto tan fundamental para garantizar el necesario nivel de coherencia y eficiencia en las políticas públicas. En especial, en aquellas que afectan a la cohesión social o que tienen un fuerte impacto territorial y ambiental. Un gran reto sin duda, sobre el que no podemos trasladar optimismo a la vista de lo acontecido desde la consolidación de un Estado Autonómico instalado en un modelo ineficiente y fragmentado horizontalmente (entre territorios) y verticalmente (entre diferentes administraciones). Donde el elemento esencial, el pacto y la cooperación, no figura en la agenda política. Por el contrario, los actores políticos carecen de incentivos para impulsar estrategias de negociación y encuentran mayores réditos electorales impulsando estrategias de polarización y, en su caso, de competición o emulación entre ellos con independencia de criterios objetivos. El trazado y desarrollo de las LAV son un buen ejemplo de ello.

5 Conclusiones

El despilfarro en infraestructuras no es un fenómeno exclusivo de España, como han demostrado estudios e investigaciones, pero en nuestro caso es importante. Desde 1995 en España se hubieran podido invertir con mayor grado de eficiencia económica y social y con menor impacto territorial y ambiental una cantidad de recursos todavía por determinar, pero muy significativa en porcentaje del PIB. Recuérdese que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) cifraba en 2015 el volumen de contratación pública en España en 194 000 millones de euros anuales, de los que estimaba un coste de 47 500 millones al año (un 4,5 % del PIB) en desviaciones al alza en contratos públicos (CNMC, 2015). Nuestras estimaciones iniciales indican que en las últimas dos décadas más de 80 000 millones de euros (las obligaciones contraídas superan los 97 000) se han gastado mal o se han comprometido en infraestructuras ociosas, infrautilizadas, innecesarias o cerradas y en proyectos o eventos efímeros o inútiles. Muchos de ellos a modo de “cajas vacías” que ahora se intenta llenar.

Pese a los innegables progresos en materia de buen gobierno, arrastramos un problema importante que es fuente de un elevado grado de ineficiencia superior a la media de los países de nuestro entorno. Y como defensores del sector público creemos obligado denunciar excesos y reclamar mayor rigor. En España se ha realizado una asignación inadecuada de recursos públicos en materia de inversiones (incluidas importantes cantidades procedentes de los fondos europeos). Priorizando de manera irracional e ineficiente la inversión en infraestructuras como líneas de alta velocidad en detrimento de, por ejemplo, inversiones en educación, formación e innovación, o de inversiones en áreas de gran relevancia, como ferrocarril de cercanías o de media distancia que

hubiera facilitado mejoras sustanciales en movilidad sostenible. Desaprovechando incluso la ocasión de haber impulsado un nuevo modelo de infraestructuras, un cambio en la concepción de la infraestructura, poniendo en el centro no la titularidad de la misma, sino la gestión de la movilidad de los ciudadanos; y no la parcelación de actuaciones, sino la consideración de, por ejemplo, corredores logísticos multiregionales para las mercancías en el horizonte 2030. Sin olvidar la conveniencia de haber acometido una gran estrategia de adaptación a los impactos del cambio climático.

Probablemente, la visibilidad y favorable acogida de la gran obra pública, que además se asocia a la modernidad (aunque permanezca anclada en concepciones tradicionales), la “tiranía del ciclo político”, la necesidad de obtener rédito electoral inmediato, el bajo coste político, junto a la posibilidad de obtener de forma irregular financiación para partidos políticos esté en la base de la explicación. Y no es seguro que las élites políticas y económicas hayan aprendido de la experiencia reciente y de la inconveniencia de un modelo y un sistema de contratación “que atiende más las señales de la oferta que de la demanda” (Bel, 2015, p. 19). De hecho, las constructoras ya reclaman nuevas inversiones y cifran en 100 000 millones de euros las nuevas necesidades de España en infraestructuras para los próximos años (SEOPAN, 2017).

Los ciudadanos han tomado plena conciencia del problema de la corrupción, pero no tanto del despilfarro de recursos públicos. El coste político es menor, si existe, en el segundo caso. Sin embargo, el problema es importante y es estructural. Es cierto que las dificultades de financiación de las administraciones públicas no solo pueden atribuirse al despilfarro de recursos públicos, puesto que existen otras causas relevantes que lo explican (Zabalza, 2015), pero es innegable su influencia.

No tenemos una idea precisa del verdadero alcance de ambos fenómenos. De la corrupción tenemos evidencia de los casos que han llegado a los tribunales (no sabemos qué representa sobre el total) y del aumento de la percepción ciudadana. El despilfarro puede tener cuatro dimensiones: a) una en forma de corrupción; b) otra en forma de sobrecostes; c) otra en forma de obras infrautilizadas o inútiles, y d) otra en forma de priorización inadecuada de inversiones. Se necesitan muchas investigaciones a escala regional y local para conocer la verdadera dimensión, así como acceder a información de los organismos inversores de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas y gobiernos locales, muy reticentes a proporcionar información actualizada y desagregada. Además no es delito, de modo que la dificultad para obtener información a través de sumarios no es posible.

Suele decirse que la corrupción ha afectado más a la escala local y regional que a los niveles de la Administración General del Estado. Sin embargo, si atendemos al despilfarro de recursos públicos,

nuestras primeras estimaciones indican que el volumen es igualmente muy importante en aquellas áreas inversoras que son competencia de la Administración General del Estado.

Es necesario contar con legislación que regule el papel de los *lobbies* en los tres niveles de gobierno, así como una decidida apuesta por la transparencia. En este punto la Administración General del Estado está, a día de hoy, más retrasada que muchas Comunidades Autónomas y gobiernos locales.

En España no se dispone de instrumentos eficaces para la evaluación *ex ante*, intermedia y *ex post* de inversiones en infraestructuras. La inversión no se prioriza con criterios objetivos y transparentes. Tampoco se dispone de indicadores. Solo se dispone de preceptivos y rutinarios informes de impacto ambiental poco eficaces, de control de legalidad de expedientes y de estudios a la carta sobre posibles efectos económicos, muchos de los cuales se han revelado como documentos que han equivocado por completo sus previsiones. Este trabajo sistemático, esencial de evaluación desde el punto de vista de la eficiencia y la rentabilidad social, no lo hace el Tribunal de Cuentas y tampoco los órganos regionales equivalentes, en especial en las áreas donde el volumen de gasto público comprometido es mayor.

Ni siquiera contamos con evaluaciones del estilo de las elaboradas por el Tribunal de Cuentas Europeo que de forma reiterada ha formulado severas críticas a España, tanto por los graves errores relacionados con modificaciones al alza de contratos, como por la tardía e insatisfactoria trasposición de la Directiva comunitaria sobre contratación pública de 2004 a la legislación estatal. (Tribunal de Cuentas Europeo, 2015).

Es imprescindible poder contar con órganos independientes responsables de hacer esta tarea. Nosotros creemos que más que dotar de más medios a unos Tribunales y Cámaras de Cuentas muy mediatizados por los grandes partidos (Peña, 2016, p. 108), es preferible crear organismos dependientes de los parlamentos, acordados mediante mayorías cualificadas, para evitar riesgos de sesgo y malas prácticas o la posibilidad de cambiar decisiones correctas por la llegada de un nuevo gobierno (Manzano, 2013). Del mismo modo, es muy importante que los informes de impacto ambiental sean competencia de órganos diferentes a las áreas de gobierno responsables de la inversión, y que además se respete su contenido.

La contratación pública, o si se prefiere las compras públicas, desempeñan un papel destacado en la consecución de los fines de la buena gobernanza, algunos de los cuales tienen tanta importancia como acabar con la pobreza y la injusticia o incentivar la prosperidad compartida. Los países con instituciones eficaces y honestas prosperan promoviendo entornos que facilitan el crecimiento económico, facilitando la extensión de servicios públicos de calidad y ganando la confianza de los ciudadanos. Así, los países capaces de controlar el despilfarro en la contratación pública son capaces de usar sus recursos humanos y de capital más eficientemente, atraen más inversión

doméstica y extranjera y, en buena medida, crecen más rápidamente. La integridad en la contratación pública es fundamental para garantizar la eficiencia y mejorar la confianza de los ciudadanos en el sector público. La experiencia acumulada de la CNMC (2015) permite constatar la pervivencia de problemas estructurales en la contratación pública. La propia agenda de reformas que la CNMC ha sugerido recientemente significaría ya un notable avance para superar muchos de nuestros problemas estructurales. Es urgente disponer de una nueva legislación reguladora de contratos del sector público, aprobada por amplio consenso para otorgarle estabilidad más allá del ciclo político.

Es imprescindible erradicar todo tipo de prácticas clientelares y trato de favor a determinados grupos de presión. La interpretación de la colaboración público-privada en España es típica del modelo definido como *crony capitalism*: si la inversión reporta beneficios, estos quedan en manos de los inversores privados cercanos al poder, pero si arroja pérdidas el sector público rescata la inversión y asume las deudas. Esta circunstancia puede quedar en ocasiones políticamente garantizada antes de acometer la inversión. Prácticas, culturas y reglas de juego que privilegian a determinados sectores económicos, erosionan el sistema democrático, deterioran el buen funcionamiento de las instituciones y comprometen de forma indebida gran cantidad de recursos públicos.

Agradecimientos: Los autores queremos expresar nuestro agradecimiento a Juan Carlos Collado por haber permitido la inclusión de la Figura 1 y las tablas 1 a 4 de un trabajo aún inédito, así como a los evaluadores o evaluadoras que han revisado el texto original. Su excelente trabajo ha permitido mejorar mucho el manuscrito final.

Declaración responsable: Las/os autoras/es declaran que no existe ningún conflicto de interés en relación a la publicación de este artículo. El texto ha sido elaborado de forma colectiva y conjunta.

Bibliografía

- AENA (2016). *Tráfico de pasajeros, operaciones y carga en los aeropuertos españoles* (Informe anual). Retrieved from <http://www.aena.es/csee/ccurl/231/679/Definitivo-2016.pdf>
- Albalade, D., & Bel, G. (2011). Cuando la economía no importa: auge y esplendor la Alta Velocidad en España. *Revista de Economía Aplicada*, 55, 171–190.
- Albalade, D., Bel, G., & Fageda, X. (2015). When supply travels far beyond demand. Causes of oversupply in Spain's transport infrastructure. *Transport Policy*, 41(2–11).
- Alcalá, F., & Jiménez, F. (2017). *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países*. Barcelona: Deusto.
- Banco Mundial (2017). *La gobernanza y las leyes. Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington: Banco Mundial.
- Bel, G. (2015). ¿Por qué en España se construyen tantas infraestructuras que no se utilizan? Y ¿se puede hacer algo? *Revista 3economi4*, 9, 14–22.
- Boira, J. V. (2017). Política de infraestructuras en España. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 191, 27–43.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (2017). *Barómetro de septiembre*, núm. 3185. Retrieved from http://www.cis.es/cis/export/sites/default/Archivos/Marginales/3180_3199/3187/es3187mar.pdf
- Cid de Rivera, A. (2015, January 12). Fomento dice que los planes del AVE luso no afectarán a la línea Madrid-Badajoz. *El Periódico de Extremadura*. Retrieved from http://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/extremadura/fomento-dice-planes-ave-luso-no-afectaran-linea-madrid-badajoz_848233.html
- Collado, J. C. (2016). Corrupción y despilfarro. Definición, mediciones y recomendaciones. En J. Romero (Dir.), *Evaluación de políticas públicas en la Comunidad Valenciana y propuestas de mejora*. Manuscript in print. Valencia: Generalitat Valenciana, AVAP.
- Comisión de expertos (2017). *Mandato de la Comisión de Expertos para la revisión del Modelo de Financiación Autonómica y metodología de trabajo, julio de 2017*. Retrieved from: http://www.minhafp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Sist%20Financiacion%20y%20Deuda/InformaciónCCAA/Informe_final_Comisión_Reforma_SFA.pdf

Comisión Europea (2013). *Identifying and reducing corruption in public procurement in the EU* (Informe elaborado para la C. E. por PwC y ECORYS con el apoyo de la Universidad de Utrech). Retrieved from

https://ec.europa.eu/antifraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en.pdf

Comisión nacional de los mercados y la competencia (2015, February 5). *PRO/CNMC/001/15 Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia* (Report). Madrid: CNMC. Retrieved from

<http://www.urko.net/attachments/article/701/ANEXO%20Informe%20CNMC%20Febrero%202015%20Contrataci%C3%B3n%20P%C3%BAblica.pdf>

Crescenzi, R., Di Cataldo, M., & Rodríguez-Pose, A. (2016). Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions. *Journal of Regional Science*, 56(4), 555–582.

Cruz Villalón, J. (2017). La política ferroviaria en España. Balance de su planificación y ejecución de los últimos treinta años. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 74, 333–359.

Diario las provincias (2010, December 18). Más de dos décadas reclamando el AVE entre Valencia y la capital de España. *Diario las provincias*. Retrieved from <http://www.lasprovincias.es/v/20101218/especial-2/historia-decadas-reclamando-entre-20101218.html>

Ecologistas en Acción (2014). Pitvi: un despilfarro de 140 000 millones en infraestructuras. Retrieved from <https://www.ecologistasenaccion.org/?p=27263>

Efe (2014, April 8). La Junta devolverá 180 millones de euros del dinero recibido para el 'AVE andaluz' paralizado. *El Mundo*. Retrieved from <http://www.elmundo.es/andalucia/2014/04/08/5344342222601dc75b8b457f.html>

Efe Economía (2013, June 27). Francia aplaza a después de 2030 la construcción de alta velocidad con España. *El País*. Retrieved from https://elpais.com/economia/2013/06/27/agencias/1372320488_410331.html

Elorduy, P., & García, T. (2014, May 22). Sobrecostes millonarios de la alta velocidad española. *Diagonal*. Retrieved from <https://www.diagonalperiodico.net/global/22952-sobrecostes-millonarios-la-alta-velocidad-espanola.html>

ESPON (2013). *Towards Better Territorial Governance in Europe. A guide for practitioners, policy and decision makers*. ESPON and Politecnico de Torino.

European Commission (2016, July 25). State aid: Commission orders Spain to recover incompatible State aid for high speed train test centre from railway operator ADIF (Press release). Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2621_en.htm

Faludi, A. (2016). Territorial governance challenging government. In P. Schmitt, & L. Van Wells. (Eds.), *Territorial governance across Europe: Pathways, practices and prospects* (pp. 36–47). Abingdon: Routledge.

Flyvbjerg, B., Skamris, M. K., & Buhl, S. L. (2003). How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects? *Transport Reviews*, 23, 71–88.

Fraschilla, A. (2015). *Grandi e inutili. Le grandi opere in Italia*. Torino: Einaudi.

Fundación ¿Hay derecho? (2016). *Corrupción institucional y controles administrativos preventivos*. Retrieved from <https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2016/09/Corrupcio%CC%81n-institucional-y-controles-administrativos-preventivos.pdf>

Ganuz, J. J. (2010). *La contratación pública y la LES*. Fundación de Estudios de Economía Aplicada. Retrieved from <http://www.fedea.net/transporte/PDF/contratacion-publica-y-les.pdf>

García, P. (2017, April 10). El tramo de AVE de 131 km entre Barcelona y Figueras tuvo un sobrecoste de 575 millones. *El Independiente*. Retrieved from <https://www.elindependiente.com/economia/2017/04/10/el-tramo-de-ave-de-131-km-entre-barcelona-y-figueras-tuvo-un-sobrecoste-de-575-millones/>

García, P. (2015, September 29). La fallida estación de tren a León se come la mejora que supone el AVE en el trayecto a Asturias. *eldiario.es* Retrieved from https://www.eldiario.es/economia/AVE-Asturias-estacion-provisional-Leon_0_436057220.html

Gobierno Vasco, Departamento de Desarrollo Económico e Infraestructuras (2016, December 21). Respuesta de solicitud de información documentada formulada por doña Larraitz Ugarte Zubizarreta. Parlamentaria del rupo EH Bildu, a la Consejera de Deasarrollo Económico e Infraestructuras, relativas al Tren de Alta Velocidad. Retrieved from <http://www.legebiltzarra.eus/irud/11/00/001100.pdf>

Grupo de Estudios de Política Criminal (2007). Manifiesto sobre corrupción urbanística y otras conductas delictivas relacionadas. In *Una regulación alternativa contra la corrupción urbanística y otras conductas delictivas relacionadas* (pp. 11–24). Valencia: Grupo de Estudios de Política Criminal. Retrieved from <http://www.gepc.es/web/sites/default/files/ficheros/corrupcion.pdf>

Hernández, J. A. (2014, April 14). El Tribunal de Cuentas investiga los ruinosos tranvías de Jaén, Parla y Vélez. *El País*.

- Hernández, J. A. (2017, March 29). El Tribunal de Cuentas denuncia pagos indebidos de 133 millones en las obras del AVE. *El País*. Retrieved from http://politica.elpais.com/politica/2017/03/29/actualidad/1490817143_262361.html
- Heymenn, E. (2015, July 31). *Germany's regional airports under political and economic pressure* (Report by Deutsche Bank Research). Retrieved from http://www.dbresearch.com/PROD/RPS_EN-PROD/PROD0000000000451973/Germany%E2%80%99s_regional_airports_under_political_and_ec.PDF
- IVIE (2009). *Impacto económico de la construcción de los grandes proyectos de la Comunitat Valenciana*, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. Dirección General de Coordinación de Proyectos (Unpublished). Consellería de Economía, Hacienda y Empleo.
- Jareño, A. (Dir.) (2015). *Corrupción pública. Cuestiones de política criminal*. Madrid: lustel.
- Jareño, A., Doval, & A. (Dirs.) (2015). *Corrupción pública, prueba y delito: cuestiones de libertad e intimidación*. Pamplona: Aranzadi.
- Jerez, L. M., Martín, V., & Pérez, R. (2012). Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España. *Ería*, 87, 5–18.
- Juzgado Central de Instrucción nº 006, Madrid. (2016, January 20). Diligencias Previas. Proc. Abreviado 0000024/2015 [Auto].
- Katz, R., & Mair, P. (2012). Parties, interest groups and cartels. A comment. *Party Politics*, 18(1), 107–111.
- Libourel, E. (2016). *El Corredor Mediterráneo. Desencuentro político e institucional*. Valencia: Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- Manzano, B. (2013). *Mejorando la eficiencia de la política de infraestructuras* (Documento 5/2013 del Foro Económico de Galicia). Retrieved from <http://foroeconomicodegalicia.es/informes/mejorando-la-eficiencia-de-la-politica-de-infraestructuras/>
- Marca España (2017, October 31). El sector ferroviario: alta tecnología clave para la Marca España. In *Marca España*. Retrieved from <http://marcaespana.es/actualidad/marca-espa%C3%B1a/el-sector-ferroviario-alta-tecnolog%C3%ADa-clave-para-la-marca-espa%C3%B1a>
- Menéndez, M. (2017, February 18). La Guardia Civil investiga a tres empresas de la variante de Pajares por supuestos sobornos. *El Comercio*. Retrieved from <http://www.elcomercio.es/asturias/201702/18/guardia-civil-investiga-tres-20170218014256-v.html>

- Ministerio de Fomento (2010). *Anuario Estadístico 2009*. Retrieved from <http://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BOW003>
- Ministerio de Fomento, Secretaría General de Infraestructuras (2014). *Informe 2012 sobre el sector de autopistas de peaje en España* (Report by the Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje). Retrieved from <https://www.fomento.gob.es/MFOM.CP.Web/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=ICW011>
- Mir, S., & Cruz, G. (2012). *La casta autonómica*. Madrid: La Esfera de los Libros.
- Muñoz, O. (2016, November 9). La deuda de Adif por la extensión de la red del AVE supera los 14.000 millones. *La Vanguardia*. Retrieved from <http://www.lavanguardia.com/economia/20161109/411702750450/deuda-adif-ave-14000-millones.html>
- Muñoz, O. (2016, June 13). Los retrasos y los sobrecostos de las obras del AVE ponen en jaque a Adif. *La Vanguardia*. Retrieved from <http://www.lavanguardia.com/economia/20160613/402464024130/adif-retrasos-sobrecostos-obras-ave.html>
- Nel-lo, O. (2015, December 19). El debat electoral i les infraestructures? [Blog entry]. Retrieved from <http://oriolnello.blogspot.com.es/2015/12/el-debat-electoral-i-les.html>
- OCDE (2018). Estadísticas. In OCDE. Retrieved from <https://www.oecd.org/centrodemexico/estadisticas>
- Palafox, J. (2017). *Cuatro vientos en contra. El porvenir económico de España*. Barcelona: Pasado y Presente.
- Parlamento Europeo (2016). *The cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption. Anexo II—Corruption* (Study by the European Parliamentary Research Service). Retrieved from http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579319/EPRS_STU%282016%29579319_EN.pdf
- Peña, A. (2016). El nuevo rol de los organismos de control externo frente a la corrupción. In M. Villoria, J. M. Gimeno, & J. Tejedor (Dirs.), *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos* (pp. 83–108). Barcelona: Atelier.
- Pradera, J. (2014). *Corrupción y política*. Barcelona: Galaxia de Gutenberg.
- Reputation Institute & Real Instituto Elcano (2017, July 11). *La reputación de España en el mundo*. (Country RepTrak 2017 Report). Retrieved from <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a0ce86d8-136c-4ba1-90e2->

2dc445695525/ReputationInstitute/Elcano_Reputacion_de_Espana_en_el_mundo_CountryRepTrack_2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a0ce86d8-136c-4ba1-90e2-2dc445695525

Romero, J., & Farinós, J. (2011). Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 295–319.

Romero, J. (2017). El gobierno del territorio en España. Organización territorial del Estado y políticas públicas con impacto territorial. Paper presented at the XXV Congreso de la Asociación de Geógrafos Españoles. Madrid, 25 de octubre.

Serrano, A. (Coord.) (2017). *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*. Valencia: Universidad de Valencia, Cátedra Cultura Territorial.

Sebastián, C. (2016). *España estancada. Por qué somos poco eficientes*. Barcelona, Galaxia Gutenberg.

Sebastián, C. (2017, May 19). *Capitalismo políticamente garantizado*. *El País*.

Segura, F. (2013, February 5). *Mitos y realidades de la alta velocidad en España*. Retrieved from [http://academica-e.unavarra.es/bitstream/handle/2454/10249/Ponencia_PacoSegura.pdf?sequence=1](http://academica.e.unavarra.es/bitstream/handle/2454/10249/Ponencia_PacoSegura.pdf?sequence=1)

Semprún, A. (2016, August 22). El AVE a Asturias se atasca en Pajares con 'sobrecostes' de 1.900 millones. *El Economista*. Retrieved from <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/7777816/08/16/El-AVE-a-Asturias-se-atasca-en-Pajares-con-sobrecostes-de-1900-millones.html>

SEOPAN (2017). *Análisis de la inversión en infraestructuras prioritarias en España* (Report). Retrieved from http://seopan.es/wp-content/uploads/2016/04/Informe-Infraestructuras-Prioritarias_A4.pdf

Tribunal de Cuentas (2013). *Informe de Fiscalización de las principales contrataciones relacionadas con la construcción de la línea férrea de alta velocidad Madrid-Barcelona, desarrolladas desde el 1 de enero de 2002 hasta la puesta en funcionamiento de la línea* (Informe núm. 983). Retrieved from <http://tcu.es/repositorio/fbd73403-ddce-4139-82b8-b023d626a585/I983.pdf>

Tribunal de cuentas (2014). *Informe de fiscalización de los convenios de gestión directa vigentes entre las Sociedades Estatales de Aguas y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino durante los ejercicios 2010–2011* (Informe núm. 1048, aprobado el 29 de septiembre de 2014). Retrieved from <http://www.tcu.es/repositorio/200d1010-6967-408f-bc09-c3edc7a5317e/I1048.pdf>

Tribunal de cuentas (2017). *Informe de fiscalización de los principales contratos celebrados por Adif en la construcción de la línea de Alta Velocidad Barcelona-frontera francesa* (Informe núm. 1214, aprobado el 30 de marzo de 2017). Retrieved from <http://www.tcu.es/repositorio/d0cb9f0e-7cf2-4319-abb8-d4454966da37/11214.pdf>

Tribunal de cuentas europeo (2013). *¿Se gastan correctamente los fondos de la política de cohesión de la UE destinados a carreteras?* (Informe especial, núm. 5). Luxemburgo. Retrieved from https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_05/SR13_05_ES.PDF

Tribunal de cuentas europeo (2014). *Infraestructuras aeroportuarias financiadas por la UE* (Informe especial, núm. 21). Luxemburgo. Retrieved from https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_21/QJAB14020ESN.pdf

Tribunal de cuentas europeo (2015). *Necesidad de intensificar los esfuerzos para resolver los problemas de contratación pública que afectan al gasto de la UE en el ámbito de la cohesión* (Informe especial, núm. 10). Luxemburgo. Retrieved from https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR15_10/SR_PROCUREMENT_ES.pdf

Tribunal de cuentas europeo (2016a). *Transporte de mercancías por ferrocarril en la UE: todavía no avanza por la buena vía* (Informe especial, núm. 8). Luxemburgo. Retrieved from https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_08/SR_RAIL_FREIGHT_ES.pdf

Tribunal de cuentas europeo (2016b). *El transporte marítimo en la UE se mueve en aguas turbulentas, mucha inversión ineficaz e insostenible* (Informe especial, núm. 23). Luxemburgo. Retrieved from https://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1609_23/SR_MARITIME_ES.pdf

Tribunal Supremo (2013, October 14). Sentencia caso “Castor”. In Poder Judicial. Retrieved from <http://www.poderjudicial.es/stfls/SALA%20DE%20PRENSA/NOVEDADES/Sentencia-Castor.art.%2014.pdf>

Vélez, A. M. (2017, May 13). Ocho años de la adjudicación del Castor a ACS: las claves de un fiasco multimillonario. *eldiario.es* Retrieved from https://www.eldiario.es/economia/adjudicacion-Castor-ACS-fiasco-multimillonario_0_642886587.html

Villoria, M., & Jiménez, F. (2012). La corrupción en España (2004–2010): datos, percepción, efectos. *REIS*, 138, 109–134.

Villoria, M. (2013). La corrupción en España: rasgos y causas esenciales. *Cahiers de Civilisation Espagnole Contemporaine*, 15. Retrieved from <https://journals.openedition.org/ccec/5949>

Villoria, M., Gimeno, J. M., & Tejedor, J. (Dirs.) (2016). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Barcelona: Atelier.

VVAA (2015). Dossier “Infraestructuras de transporte”. *Revista 3conomi4*, 9. Retrieved from <https://www.economistas.es/contenido/Consejo/Revistas/3conomi4sep9/3conomi4-9-Sep.pdf>

Zabalza, A. (2016, July 5). La subfinanciación autonómica. *El País*. Retrieved from https://elpais.com/elpais/2016/07/02/opinion/1467482909_637321.html

Anexo I. Relación de proyectos incorporados en el estudio impulsados y financiados desde la escala regional y/o local. Millones de euros.

(*) Las cantidades incluyen el coste final de las inversiones, incluido sobrecostes y, en su caso, la deuda asumida a medio plazo por los gobiernos regionales o locales.

CATALUÑA

Línea 9 del metro (se calcula que el coste final se aproximará a los 16 000 por el modelo de financiación alemán)	6927
Aeropuerto de Lleida	95
Hospital San Joan de Reus	170
Canal Segarra-Garrigues	1543
Autovia A-145 Lleida-Val d'Aran	37
Aparcamiento Jaume I de Tarragona	30
Hospital Moisés Broggi	90
Ampliación aparcamiento aeropuerto Girona	28,5
Forum Universal de las Culturas	240
TOTAL	9160,5 (18 233,5)

COMUNIDAD DE MADRID

Obras financiadas por el gobierno regional	
M-45	510,0 (2000 en 25 años)
M-506 (infrautilizada)	28,4
M-501	176,0
MP-203 (parada)	70,0
Metro Ligero Oeste (infrautilizada)	600,0
Cercanías Móstoles-Navalcarnero (sin terminar)	140,0
Cercanías Parla-Parque Warner (desmantelada)	85,0
Parque Warner en San Martín de la Vega	328,0
Teatros del Canal en Madrid	76,0
Palacio de los Deportes en Madrid	154,0
Antiguo Estadio de la Peineta en Madrid (demolida)	41,4
Auditorio en San Lorenzo de El Escorial (infrautilizada)	109,5
Ciudad Deportiva en Alcalá de Henares (cerrada)	24,0
Ciudad de la Justicia en Madrid (parada)	300,0
TOTAL	2642,30 (4132,30)

COMUNIDAD DE MADRID (Continuación)

Obras financiadas por los gobiernos locales y coste total	
Soterramiento de la M-30 (Madrid)	3600,0 (9400 en 2040)
Palacio de Congresos y Exposiciones (Madrid)	87,0
Centro Nacional de Convenciones y Congresos (Madrid) (parada)	82,8
Caja Mágica (Madrid) (infrautilizada)	300,0
Centro Acuático (Madrid) (parada)	117,0
Pabellón Madrid-Arena (Madrid) (infrautilizada)	57,0
Centro Cultural Daoíz y Velarde (Madrid) (sin terminar)	12,8
Reforma del Palacio de Cibeles (Madrid)	143,0
Túnel-parking (Collado Villalba) (infrautilizada)	111,0
Puente (Las Rozas)	10,0
Tranvía (Parla)	298,0
Biblioteca Central (Leganés) (sin terminar)	8,0
Centro de Creación de las Artes (Alcorcón) (parada)	120,0
Plaza de toros (Navalcarnero) (infrautilizada)	33,0
Cuevas (Navalcarnero) (parada)	30,0
Polideportivo (Navalcarnero) (sin terminar)	10,5
Polideportivo (Arganda del Rey) (infrautilizada)	11,8
Ciudad del Deporte (Boadilla del Monte) (parada)	16,9
Polideportivo (Móstoles) (sin terminar)	32,0
TOTAL	5080,8 (10 880,8)
TOTAL Comunidad de Madrid	7723,10 (15 013,1)

COMUNIDAD VALENCIANA

Ciudad de las Artes y las Ciencias	
Torres de Calatrava (proyecto)	15,2
Umbracle (infrautilizado)	32,3
Ágora (infrautilizado)	93,0
Palau de les Arts (infrautilizado)	434,2
Sobrecostes	524,3
<i>Subtotal</i>	<i>1099</i>
Aeropuerto de Castellón	220
Ciudad de la Luz	398
Circuito Fórmula 1	252
Línea 2 del metro de Valencia	133
Consorcio Valencia 2007 (La Marina de Valencia)	427,2
Terra Mítica	255
Centro Cultural de Benidorm	19
Auditorio Palacio de Congresos de Castellón	27,7

COMUNIDAD VALENCIANA (Continuación)

Auditorio y Conservatorio internacional Torre Vieja	54
La Nau del Teatre de Sagunt	27
Feria Valencia (incluida deuda final hasta 2029)	1027
Otros Proyectos Temáticos	73,4
Emarsa (Empresa Metropolit. de Aguas Residuales)	23,7
CIEGSA (sobrecostes + deuda asumida)	1900
TOTAL	5936,0

ARAGÓN

Torre del Agua de Zaragoza	53,5
Expo Agua 2008 (particip. AGE)	2250
Palacio de Congresos de Huesca	24
Tranvía de Zaragoza	400
Museo pablo Serrano de Zaragoza	21,5
Gran Teatro Fleta	40
Embalse de la Loreta	86
Centro deportivo de la Muela	19
Motorland Teruel	67
Vía perimetral de Teruel	17
TOTAL	2978,0

ANDALUCÍA

Ciudad del Transporte (Jerez) (infrautilizada)	37
Metro de Málaga (en uso)	800
Metro de Granada (en uso)	588
Metro Bahía de Cádiz (en proyecto)	245
Tranvía de Jaén (cerrado)	120
Tranvía de Vélez-Málaga (cerrado)	40
Tranvía de Alcalá de Guadaira-Sevilla (sin terminar)	73
Tramo LAV Antequera-Sevilla (abandonado)	377
Centro de Congresos y auditorio Córdoba (cerrado)	10
Pabellón Cajasur (cerrado)	35
Palacio de ferias de Antequera (sin terminar)	10
Metropol Parasol (Sevilla) (en uso, judicialización por baja rentabilidad)	100
Parque de la Historia y el Mar (S. Fernando) (cerrado)	10
Museo de Arte Íbero (Jaén) (infrautilizado)	26,3
Polideportivo de Carboneras (cerrado)	12,5
Estadio Olímpico de Sevilla (infrautilizado)	120
Parque Cient. y Tec. De Huelva, Aljaraque Geolit (infrautilizado)	40
Parque Tecnológico Jaén, Mengíbar (en uso)	13,4
TOTAL	2657,2

ASTURIAS

Metrotren Asturias/Metro Gijón	137,7
Regasificadora de Musel+ gasoducto	394
Palacio de Congresos de Oviedo	360
Polígono industrial de Bobes (Siero)	100
ZAL e Industriales de Asturias (ZALIA)	45
Centro cultural Oscar Niemeyer (Avilés)	43,4
Hospital Universitario Central de Asturias	1300
TOTAL	2380,1

CASTILLA LA MANCHA

Aeropuerto de Ciudad Real	1100
Hospital de Toledo	326
Puente de Talavera de la Reina	74
Teatro Auditorio de Ciudad Real	20
Centro cultural en depósito del Agua de Albacete	10
TOTAL	1530

GALICIA

Cidade da Cultura/Santiago	400
Auditorio de Vigo	90
Auditorio de Lugo	20
Polígono industrial Arteixo/Morás	80
Polígono industrial Porto do Molle (Nigrán)	105
Plataforma logística PLISAN (Salvaterra)	127
Autovía AG-51 Salvaterra-As Neves	22
TOTAL	844

CASTILLA-LEÓN

Ciudad del Medio Ambiente de Soria	100
Cúpula del Milenio (Valladolid)	15
Museo de Arte Contemporáneo (León)	37
Palacio de Congresos y Exposiciones (Burgos)	75,2
Palacio de Congresos y Exposiciones (León)	39
Palacio de Congresos y Exposiciones (Palencia)	9,7
Palacio de Congresos y Exposiciones (Ávila)	38
Teatro Ramón Carrión de Zamora	17
Meseta Sky (Villavieja del Cerro)	12
Puente de Maristas de León	11
Puente de Santa Teresa de Redondilla (Valladolid)	15
TOTAL	368,9

MURCIA

Palacio de Deportes de Cartagena	21,7
Parking de entrevías (Alcantarilla)	26
Auditorio y Palacio de Congresos (Cartagena)	63
Aeropuerto de Corvera	140,5
TOTAL	251,2

BALEARES

Palacio de Congresos de Mallorca	140
Velódromo de Palma	110
TOTAL	250

PAÍS VASCO

Bai Center de Vitoria	15
Polígono industrial La Rondina/Orduña	17
Túnel de Serantes	47
Túnel de Artxanda	96
TOTAL	175

CANTABRIA

Puerto deportivo de Laredo	90
TOTAL	90,0

CANARIAS

Complejo deportivo la Ballena	12
Palacio de Cultura de Telde	14
Proyecto de trenes (Norte y Sur de Tenerife)	40
TOTAL	89,5

LA RIOJA

Polígono industrial El Recuenco	50
Polígono industrial la Senda (Alfaro)	25
TOTAL	75

NAVARRA

Pabellón Reyno Arena	60
TOTAL	60

EXTREMADURA

Palacio de Congresos Villanueva de la Serena	13,48
TOTAL	13,48

Fuente: elaboración propia